Canadian Environmental Assessment Agency
Agence canadienne d'évaluation environnementale

# REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

## Background Study

## OPERATIONAL AUDIT OF THE FOUR ORIGINAL REGULATIONS UNDER THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Canada

# OPERATIONAL AUDIT OF THE FOUR ORIGINAL REGULATIONS UNDER THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT*

## FINAL REPORT

PREPARED FOR:
THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY

PREPARED BY:
KATHERINE DAVIES, ECOSYSTEMS CONSULTING

JULY, 1999

## TABLE OF CONTENTS


**EXECUTIVE SUMMARY** 4

**1. INTRODUCTION** 8
- 1.1 BACKGROUND 8
- 1.2 AUDIT OBJECTIVES 9
- 1.3 APPROACH AND METHODS 9

**2. LEGISLATIVE CONTEXT OF THE REGULATIONS** 10

**3. AUDIT FINDINGS** 12
- 3.1 THE LAW LIST REGULATIONS 12
  - 3.1.1 The Use of the Law List 12
  - 3.1.2 The Intent of the Law List 13
  - 3.1.3 The Application of the Law List 15
  - 3.1.4 Other Issues 17
- 3.2 THE INCLUSION LIST REGULATIONS 18
  - 3.2.1 The Use of the Inclusion List 18
  - 3.2.2 The Intent of the Inclusion List 19
  - 3.2.3 Additions and Revisions to the Inclusion List 20
- 3.3 THE COMPREHENSIVE STUDY LIST REGULATIONS 20
  - 3.3.1 The Use of the Comprehensive Study List 20
  - 3.3.2 The Intent of the Comprehensive Study List 21
  - 3.3.3 The Wording of the Comprehensive Study List 21
  - 3.3.4 Project Splitting 22
  - 3.3.5 Other Issues 23
- 3.4 THE EXCLUSION LIST REGULATIONS 23
  - 3.4.1 The Use of the Exclusion List 23
  - 3.4.2 The Intent of the Exclusion List 24
  - 3.4.3 The Wording of the Exclusion List 25
  - 3.4.4 The Application of the Exclusion List 26
- 3.5 OTHER ISSUES 26

**4. ANALYSIS AND CONCLUSIONS** 27
4.1 THE INTENT OF THE REGULATIONS 27
4.2 THE CONTENTS AND WORDING OF THE REGULATIONS 30
4.3 THE APPLICATION OF THE REGULATIONS 32

**5. RECOMMENDATIONS** 33

**APPENDIX A: INTERVIEW GUIDE** 35

**APPENDIX B: OVERVIEW OF PARTICIPANTS** 37

# OPERATIONAL AUDIT OF THE FOUR ORIGINAL REGULATIONS UNDER THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT*

## EXECUTIVE SUMMARY

### INTRODUCTION

The Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) is conducting a five year review of the *Canadian Environmental Assessment*. In preparation for the five year review the Agency is conducting several studies, including this audit of the four original regulations under the *Act*. The four original regulations include the Law List, the Inclusion List, the Comprehensive Study List and the Exclusion List. It concerns the application of these regulations only to projects located in Canada.

The objectives of the audit were:

- To examine whether the regulations are meeting their original objectives;
- To determine if the regulations are targeting relevant types of projects;
- To consider if there is consistency in the application of the regulations; and
- To ascertain if there are operational procedures for the application of the regulations.

### THE LAW LIST

The most frequently used Law List triggers are the *Fisheries Act and the Navigable Waters Protection Act*. Most responsible authorities (RAs) and others interviewed said that the Law List is meeting its original intentions but they also commented that the legislation and regulations on the Law List were not intended to be used as triggers for EA and that this limits their effectiveness and cause some difficulties, such as the need to consider a project's receiving environment in making a decision to do an EA, the late timing of Law List triggers in project planning and the scope of EAs with Law List triggers. Other issues that were raised in relation to the Law List include difficulties in interpreting the List, the discretionary nature of the main triggers, the need for better familiarity with the Law List and the need for a process making regular consequential amendments.

### INCLUSION LIST

There is no statistical information available on the use of the Inclusion List because most of the items on it are also on the Law List, however, frequently used sections include Part I - National Parks and Protected Areas, Part II - Oil and Gas Projects, Part VII - Fisheries and Part XII - Miscellaneous, especially s. 76. Many people interviewed said that they did not use the Inclusion List.

Of the people who provided comments on the Inclusion List, many were confused about its original intentions. Some RAs said that the Inclusion List was developed to ensure that physical activities with Law List triggers would be subject to EA. According to this interpretation, the Inclusion List is simply 'a mirror' of the Law List. Others, including NGOs and some CEAA staff, said that it was intended to include **all** federal physical activities that could have significant environmental effects and that should be subject to EA, whether or not there is a Law List trigger. Several RAs suggested that if the Inclusion List is intended to be a mirror of the Law List, then there is little point in having two separate lists. On the other hand, if the Inclusion List is intended to 'catch' all types of federal physical activities that could have significant environmental effects then the Agency should develop an environmental rationale for ensuring that all relevant activities are included on it.

Other comments included the need to be careful about the wording of additions to the Inclusion List, and the need to avoid overlap and duplication with other assessment processes.

COMPREHENSIVE STUDY

The most frequently used sections of the Comprehensive Study List include Part I - National Parks and Protected Areas, Part IV - Oil and Gas Projects, Part VI - Nuclear and Relate Facilities and Part VIII - Defence.

Most people interviewed said that the Comprehensive Study List is meeting its original intention of identifying which projects require a Comprehensive Study. However, many commented that the thresholds for the sizes of projects requiring a Comprehensive Study appear to be arbitrary. Several people said that the thresholds were the result of protracted and difficult interdepartmental negotiations and that they were not really based on considerations of environmental effects to any great extent. Despite these comments, no one suggested not having project thresholds.

Other comments on the Comprehensive Study List included the need to take account of a project's receiving environment, the need to clarify or amend some of the terms and project thresholds used, the possibility of deleting some items that are unlikely to be used, the need for a regular process to review and update the List, and concerns about project splitting to avoid a Comprehensive Study.

THE EXCLUSION LIST

Sections 1, 3 and 4 of Schedule I, Part I are the most frequently used sections of the Exclusion List. A few RAs said that they did not use the Exclusion List and had no comments on it.

Most RAs and proponents interviewed said that they see the Exclusion List as a means of focusing the EA process on projects that may have significant environmental effects, by exempting projects that will not have any significant effects. In general, there was agreement that the Exclusion List is not meeting its original intention because there are

too many EAs of small routine projects with no significant environmental effects. The majority view was that more items could be added to the Exclusion List, some of the thresholds could be increased, or another way should be found to reduce the number of EAs of small routine projects that are unlikely to cause environmental effects.

Other comments on the Exclusion List included the need to include more environmental criteria, the need to ensure consistency between the Exclusion List and the Inclusion List, and differences in the level of detail in the wording of different sections.

ANALYSIS

There is a consensus that the regulations are, in general, meeting their original objectives (with the exception of the Exclusion List). Over the last five years, the RAs have worked hard to establish an EA regime that works relatively well from an administrative perspective, and many do not see the need for a radical overhaul of the regulations, although almost everyone agrees that there is room for incremental improvements.

There is, however, a very significant minority view among RAs, Agency staff and NGOs, that there should be a stronger environmental management focus within the federal EA process and that this may require amendments to the four original regulations. Related to this, many people indicated that it may not be necessary or cost-effective to screen the many small, routine projects that are currently 'caught' by the *Act* and the regulations.

In other words, there is a concern that there has been an overemphasis on EA **process**, at the expense of the EA **content**. While some focus on process has been necessary in the first five years, it may now be time to focus more on EA as an environmental management tool and to examine its use in relation to other public and private sector approaches to environmental management, such as the Sustainable Development Strategies, as well as voluntary and regulatory initiatives. But although it is important to clarify the role of EA within the larger 'tool box' of approaches to environmental protection and management, there are several ways of strengthening the capacity of EA as an environmental management tool, including:

- Including more environmental criteria in the regulations;
- Simplifying and improving the class screening process; and
- Including more project thresholds in the regulations (this option is not recommended).

Based on these findings, it is recommended that, during the Five Year Review, the Agency should examine ways of using EA as a more effective tool for environmental management as well as ways of reducing the number of screenings of small routine projects, including the first two options above. This would allow scarce federal EA resources to focus on projects likely to have significant environmental effects. It is also recommended that the Agency should work with key federal Departments and Agencies and others to clarify the strategic and policy role of EA in relation to other environmental management approaches.

Other key findings and recommendations include:

- The *Act* and the regulations are overly complex and are not user friendly. The Agency should examine ways of simplifying them and explaining them to users;

- There is a need for a regular process for reviewing and updating the regulations. As well, RAs should assume responsibility for ensuring that consequential amendments are made to the Law List when triggering legislation and regulations are amended;

- The regulations are used less than was anticipated when the *Act* came into force because the number of EAs has declined; and

- There may be some inconsistency in the application of the regulations across the country. This is probably the result of a lack of familiarity with the regulations and suggests that RAs should consider re-vitalising their EA training programs, especially for new staff in regional and district offices when the package of proposed regulatory amendments comes into force.

## OPERATIONAL AUDIT OF THE FOUR ORIGINAL REGULATIONS UNDER THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT*

### 1. INTRODUCTION

1.1 BACKGROUND

The Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) is conducting a five year review of the *Canadian Environmental Assessment Act*, as required by ss. 72(1) of the *Act*, which states that:

> *"Five years after the coming into force of this section, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by the Minister".*

The Minister of the Environment is also required to submit a report of the review to Parliament, including a statement of any recommended amendments to the regulations.

The purpose of the five year review is to examine how the *Act* has been applied and to continue the momentum of improving its operation and/or provisions. The review consists of four phases:

- **Phase I Fall 1998 - Spring 1999:**
  - ⇒ Finalising the review framework
  - ⇒ Establishing the review team
  - ⇒ Initiating studies and data gathering
  - ⇒ Initiating the issues identification

- **Phase II Summer 1999 - Winter 1999/2000:**
  - ⇒ Completing the studies and data gathering
  - ⇒ Analysing the information
  - ⇒ Completion of issues identification
  - ⇒ Preparation of a consultation document

- **Phase III 2000:**
  - ⇒ Multi-stakeholder consultation

- **Phase IV Early 2001:**
  - ⇒ Presentation to Parliament

Several studies are underway or have been completed to provide background information and data for the five year review. These include studies on multi-jurisdictional EA;

international and provincial experience with environmental assessment (EA); and public participation in screenings and comprehensive studies.

The present study is an operational audit of the four original regulations under the *Act*. The four original regulations include the Law List Regulations, the Inclusion List Regulations, the Comprehensive Study List Regulations and the Exclusion List Regulations. It concerns the application of these regulations only to projects located in Canada.

## 1.2 AUDIT OBJECTIVES

The objectives of the audit were:

- To examine whether the regulations are meeting their original objectives;
- To determine if the regulations are targeting relevant types of projects;
- To consider if there is consistency in the application of the regulations; and
- To ascertain if there are operational procedures for the application of the regulations.

The audit did not solicit specific recommendations or suggestions for regulatory amendments.

## 1.3 APPROACH AND METHODS

The audit was largely based on interviews with representatives of key 'responsible authorities' (RAs) and other knowledgeable people, using the interview guide shown in Appendix A. Appendix B contains an overview of the audit participants. Most interviews were conducted by phone but personal meetings were arranged for people in the National Capital Region (NCR), when possible. Most interviews were conducted on an individual basis, however, several interviews involved more than one person. The interviews lasted between 30 minutes and one hour. Written notes were kept of all interviews and these are available to the Agency, if requested. One or two of the larger RAs distributed the interview guide to their regional offices and subsequently provided the Consultant with consolidated comments.

In addition to the interviews, relevant documents on the *Act* and the regulations were reviewed. Prior to commencing the audit, the Consultant had planned to collect statistical information from RAs on the use of individual sections and subsections of each regulation, however, this was not possible because RAs do not keep track of this type of information, in general. RAs do record the number of Law List triggers, for reporting on the Federal Environmental Assessment Index (FEAI), but they do not record which Law List triggers were used. Similarly, the number of Comprehensive Studies is reported to

the FEAI, but the sections of the Comprehensive List Regulations that are used are not recorded. However, information on Comprehensive Studies must also be posted on the FEAI, so that it is possible to get an idea about which provisions of the Comprehensive Study List Regulations are used most frequently. There was no statistical information available from RAs on the use of the Inclusion List Regulations or the Exclusion List Regulations, although many of the people interviewed did provide an assessment of which sections are used most frequently.

## 2. LEGISLATIVE CONTEXT OF THE REGULATIONS

The *Canadian Environmental Assessment Act* and the four original regulations came into force in 1995. The purposes of the *Act* are:

> *(a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful attention before responsible authorities take actions in connection with them;*
>
> *(b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;*
>
> *(c) to ensure that projects that are to be carried out in Canada or on federal lands do not cause significant adverse environmental effects outside the jurisdictions in which the projects are carried out; and*
>
> *(d) to ensure that there be an opportunity for public participation in the environmental assessment process"* (s. 4).

To accomplish these purposes, ss. 5(1) of the *Act* requires an EA of projects in the following circumstances:

- When the federal government is the proponent of a project;
- When the federal government provides funding or loan guarantees for a project;
- When federal lands are disposed of, or transferred to a province to enable a project to proceed; or
- When the federal government issues certain types of permits, licences or approvals for a project.

### THE LAW LIST REGULATIONS

The Law List Regulations list the permits, licences and approvals which trigger the *Act*. Examples of items on the Law List include ss. 71(1) of the *Canadian Environmental Protection Act*, which allows the Minister of the Environment to grant a permit for ocean

disposal, and s. 35(2) of the *Fisheries Act*, which states that the Minister of Fisheries and Oceans may grant authorisations for work that result in the alteration, disruption or destruction of fish habitat. If a project requires a licence, permit or approval that is listed on the Law List, it must undergo an EA in accordance with the *Act's* requirements.

## INCLUSION LIST REGULATIONS

The *Act* defines a project as:

- an undertaking in relation to a physical work, such as any proposed construction, operation, modification, decommissioning, or abandonment; or

- any proposed physical activity not relating to a physical work that is set out in the regulations to the *Act*.

Physical activities are included in the definition of a project because there are some physical activities that may cause significant adverse environmental effects, even though most projects involve physical works. It is important to ensure that these types of physical activities are subject to EA and they are listed in the Inclusion List Regulations. Examples of physical activities on the Inclusion List include low-level flying, ocean disposal of any substance that requires a permit under the *Canadian Environmental Protection Act* and physical activities that require a licence to use or occupy federal lands under the Federal Real Property Regulations.

## COMPREHENSIVE STUDY LIST REGULATIONS

Once an RA has determined that the *Act* applies to a project, it must decide which type of EA is required. There are four types of EA permitted under the *Act*:

- Screening;
- Comprehensive Study;
- Mediation; and
- Panel Review.

The simplest type of EA is a screening and most EAs are screenings (over 99% of EAs are screenings). For larger or more complex projects that are more likely to cause significant adverse environmental effects, a Comprehensive Study may be required. The Comprehensive Study List Regulations list the types of projects for which a Comprehensive Study is required. Examples include a fossil fuel fired electrical generating station with a production capacity of 200MW or more and the proposed construction, decommissioning or abandonment of a pulp mill or a pulp and paper mill. Mediations or Panel Reviews can be used for very large projects or when there are public concerns.

EXCLUSION LIST REGULATIONS

A project may be excluded from EA requirements in some circumstances including:

- If it is listed on the Exclusion List Regulations;
- If it is carried out in response to a national emergency; or
- If it is carried out for national security reasons.

The Exclusion List Regulations lists the types of projects that are considered to have insignificant effects on the environment, and which therefore do not need an EA. Examples of excluded projects include the proposed maintenance or repair of an existing physical works, or the proposed construction of a small building.

AMENDMENTS TO THE REGULATIONS

In March 1999, the Agency and the Department of Justice prepared a package of amendments to the four regulations, designed to improve the efficiency and effectiveness of the federal environmental assessment process. Many of the amendments have been proposed as a result of the joint monitoring program conducted by the Agency and Industry Canada during the 15 months after the *Act* came into force. Since then, the Agency has consulted with its stakeholders on the proposed amendments. These consultations have involved the Senior Management Committee on Environmental Assessment, the Regulatory Advisory Committee and the provincial/territorial environmental assessment administrators.

The Agency has published the amendments in the Canada Gazette Part I and has considered the comments received from interested parties. The final version is now being prepared for approval by Ministers.

## 3. AUDIT FINDINGS

### 3.1 THE LAW LIST REGULATIONS

#### 3.1.1 The Use of the Law List

According to the information on the FEAI, there were 5,329 EAs triggered by the Law List between 1994 and 1998 (June). This represents about 35% of all reported EAs during this time period and makes the Law List the most active of the four main triggers of the *Act* (the four triggers are discussed in section 2).

Although there is no statistical information available on which sections or subsections of the Law List RAs are used the most frequently, everyone interviewed for the audit indicated that the *Fisheries Act* triggers and the *Navigable Waters Protection Act* trigger are by far the most actively used. Other Law List triggers that are frequently used include:

- The *Canadian Environmental Protection Act* (ocean disposal);

- The *Explosives Act*;
- The *Indian Act* and its regulations;
- The *National Energy Board Act*;
- The National Parks Regulations (5); and
- The Territorial Lands Use Regulations.

3.1.2 The Intent of the Law List

Most RAs and others interviewed said that the Law List is meeting its general intentions, but they also commented that the legislation and regulations on the Law List were not intended to be used as triggers for EA. This limits their effectiveness as a means of ensuring appropriate environmental protection and causes some difficulties, including:

- **The Legislation and Regulations on the Law List:** Some of the RAs interviewed questioned if the legislation and regulations on the Law List are consistent with the List's general intentions. At present, many of items on the Law List are legislation and regulations that are intended to protect the environment. Examples of environmental legislation on the Law List includes sections of the *Fisheries Act*, the *Navigable Waters Protection Act* and the *Canadian Environmental Protection Act*. But if the Law List is attempting to 'catch' projects that are likely to have significant environmental effects, then it may be better to concentrate more on legislation and regulations that do not already focus on environmental protection. Furthermore, focusing on 'environmental' legislation and regulations can lead to overlap and duplication (see section 3.1.4).

  In contrast, other RAs felt that even legislation and regulations intended to protect the environment can have significant adverse effects that should be assessed. They supported the inclusion of 'environmental' legislation and regulations on the Law List.

- **The Need to Consider a Project's Receiving Environment:** Many RAs and Agency staff interviewed said that it is important to consider a project's receiving environment before doing an EA. On their own, using legislation and regulations to trigger an EA is not sufficient. Would it be possible to incorporate some environmental criteria into an amended version of the Law List so that both types of factors (i.e., a legislative/regulatory trigger and an environmental trigger) would have to be considered before an EA was required? It was pointed out that the same project may not cause any environmental effects, or could cause very significant effects, depending on the nature of the receiving environment (this comment was also made in relation to the Comprehensive Study List and the Exclusion List). It may be a waste of time and resources to require an EA of a project when it is already clear that it will not cause any significant environmental effects. Environmental information should therefore form part of the decision about whether or not an EA is required.

Others felt that it would not be a good idea to require RAs to consider the receiving environment as part of the EA triggering process. In particular, the proponents and some RAs said this would not be a good move because:

⇒ It would be equivalent to requiring RAs to do a 'pre-assessment' before the EA. In other words, it would be 'second guessing' the outcome of the EA itself;

⇒ It would be difficult to develop commonly-accepted criteria for the receiving environment; and

⇒ It would make the Law List triggers a lot more discretionary and this could lead to more legal challenges to the *Act*.

- **The Law List Triggers Occur Too Late in Project Planning:** Several RAs commented that the Law List triggers (especially the *Fisheries Act* triggers and the *Navigable Waters Protection Act* trigger) usually occur very late in project planning. Hence, they cannot be used to encourage the use of EA as a planning tool. These triggers are therefore not consistent with one of the main objectives of the entire *Act*, which is to encourage the use of EA as a tool for project planning.

  These triggers occur too late because RAs and proponents have usually completed or almost completed their project planning before it is clear that they may need a federal licence or permit, such as a *Fisheries Act* or a *Navigable Waters Protection Act* authorisation. Furthermore, RAs usually require proponents to submit planning information when they apply for a licence or a permit because this information is needed to make a decision about whether a licence or permit and an EA are required. As a result, these triggers cannot assist in project planning to any great extent.

  In discussing this problem, the proponents and one province interviewed suggested that the RAs concerned should assume that a licence or permit and an EA will be required as soon as they are notified about a project, even if it becomes clear that they are not necessary later in project planning. In other words, the Departments should behave 'as if' a licence or a permit and an EA are required, until proven otherwise. This would facilitate the consideration of environmental factors early in planning. It would probably also speed up the approvals process because proponents would receive advice from RAs earlier about EA requirements. In response to this suggestion one key RA commented that they do not have sufficient resources to provide early advice to all proponents of projects that may require a licence or a permit and an EA. They only have the resources to deal with projects that **will** require a licence or a permit and an EA. It is therefore difficult to see how this issue can be resolved.

- **The Scope of an EA may be Limited to the Federal Decision:** Some RAs said that a major problem with the use of Law List triggers is that the scope of an EA may be limited to the federal decision that triggers the EA and that often the federal decision relates only to a small part of the project, even if other parts of the project or other related activities proposed by the proponent may have significant environmental effects. This means that it not be possible for the EA to examine the environmental effects of the whole project and other related activities.

  Other RAs indicated that they prefer EAs of projects with Law List triggers to be limited to the federal decision, because it is often not feasible or practical to assess all of the environmental effects of all aspects of a project and its related activities. This issue is the focus of the Sunpine case, which is currently under appeal.

  Related to this, one RA commented that the Law List does not distinguish between a decision about a whole project, as compared to a decision about a small part of a project. For example, the *National Energy Board Act* triggers relate to decisions about a whole project, whereas *Fisheries Act* triggers usually relate to a small part of a project.

- **Mitigation Measures are Restricted to Areas of Federal Jurisdiction:** A few RAs commented that mitigation measures for projects triggered by the Law List are restricted to areas of federal jurisdiction, and that this severely limits the effectiveness of EA as a tool for environmental management. One key RA said that this is a major problem in areas such as migratory birds, where the provinces have jurisdiction for habitat protection. The same RA suggested that one way of resolving this problem is to work on harmonising the **content** of federal and provincial EAs, not just the EA **processes.** This would enable EAs to contain comprehensive and effective mitigation measures for any significant environmental effects, despite the fragmented nature of jurisdictional responsibilities for the environment.

3.1.3 The Application of the Law List

Several issues were raised with respect to the application of the Law List, including:

- **Interpretation:** Several RAs commented that the Law List Regulation itself is "very legalistic and hard to interpret". It is not user friendly. People agreed that the annotated Law List was much more helpful and user friendly than the Law List itself.

- **The Main Law List Triggers are Discretionary:** A few key RAs, one province and the proponents interviewed said that the application of the *Fisheries Act* triggers and the *Navigable Water Protection Act* trigger is discretionary. For example, s. 35(2) of the *Fisheries Act* (a Law List trigger) allows the Minister of Fisheries and Oceans to grant an authorisation for work that would result in the alteration of fish habitat. This is not a permit for specific activities but rather an authorisation to alter fish habitat, no

matter what causes the alteration. Moreover, it gives the Department of Fisheries and Oceans a lot of discretionary power to determine which activities will alter fish habitat, and hence which activities will require an authorisation and an EA, and conversely which activities will not alter fish habitat and hence will not require an authorisation or an EA.

The discretionary nature of the main Law List triggers is problematic because:

⇒ proponents must wait until the RA decides whether an authorisation is required before they know whether an EA is required. This can take time and delay the project; and

⇒ RAs must decide whether authorisations and EAs are required for hundreds of projects a year on a case-by-case basis, despite their very limited resources (the Department of Fisheries and Oceans makes decisions on about 500 projects a year).

The Department of Fisheries and Oceans has held multi-stakeholder consultations to resolve this issue. One suggestion is to amend the *Fisheries Act* with a s. 35(3) that would list the types of projects, with thresholds, that would be required to obtain an authorisation under s. 35(2). This would provide proponents and the Department with certainty about when an authorisation and an EA are required. It would also reduce the number of EAs of small projects triggered by the *Fisheries Act*. However, not everyone agrees with this proposal. In particular, the NGOs interviewed are opposed to any changes to the *Fisheries Act* triggers because they are concerned that some projects with significant environmental effects would no longer be subject to EA requirements.

- **Not all RA Staff are Sufficiently Familiar with the Law List:** Agency staff and one or two RAs commented that not all RA staff, especially those in regional or district offices, are applying all parts of the Law List because they are not sufficiently familiar with it (see also section 4.3).

- **Multiple Law List Triggers:** One RA mentioned that there can be problems when a project has multiple Law List triggers. Specifically, it can be difficult to coordinate an EA among different RAs, especially if they are located in different places. This is a major problem in the North, where RAs may be located long distances apart and in different time zones.

- **Minimum Project Size and Class Screening:** One RA said that application of the Law List resulted in EAs of many small projects with no environmental effects and that this is not a good use of scarce federal resources. He suggested that one solution would be to introduce criteria for minimum project size into the Law List. This would

reduce the number of EAs of small projects. He also indicated that some regions of his Department are already using unofficial size criteria. See also section 4.1.

One Agency staff person indicated that the *Indian Act* triggers for land use permits are a good example of this problem. In Saskatchewan alone "thousands of land use permits" are issued every year, and each one requires an EA at least in theory. It is not possible or necessary to do an EA of each land use permit. This problem is now being resolved through the development of a class screening.

3.1.4 Other Issues

Several other issues were raised that relate to the Law List, including:

- **The Need for a Regular Process for Making Consequential Amendments:** All the RAs and the Agency staff interviewed said that there is a need for a regular, faster process for making amendments to the Law List. While acknowledging that there is a package of amendments about to be published in the Canada Gazette 1, the RAs felt that there should be more frequent process (e.g., annually) for making amendments. One RA commented that he had notified the Agency in 1996 about some legislative amendments that would affect many Law List triggers, but the Law List has still not been amended to reflect the changes. As a result, the Law List is very out-of-date. This very confusing and misleading for proponents who assume that they do not have to do an EA because the new legislation/regulations are not on the Law List. Another RA commented that his Department's regulations were "very fluid" and there is a need for the Law List to be kept more current. In contrast, the Agency staff interviewed expressed the view that the RAs should be responsible for making consequential amendments to the *Act*, when their legislation and regulations are revised. One Agency staff person commented that many of the senior management in some RAs and the Department of Justice lawyers who are assigned to the RAs are not familiar with the *Act* and do not know that their legislation and regulations are used as triggers for EA. (See also section 4.2)

- **The Effects of De-regulation on the Law List:** A few RAs expressed concern that federal de-regulation is reducing the number of Law List triggers and is thus reducing the federal government's ability to require EAs. For example, there are a total of 37 Law List triggers under the *Railway Act* and the *National Transportation Act* (these *Acts* have now been repealed and replaced by the *Canada Transport Act*), but there are only 7 proposed triggers in the new *Canada Transport Act.* Similarly, the number of EAs conducted by the National Transportation Agency has fallen from about 350 a year to about 60-70 a year because of de-regulation.

- **Avoidance:** A few RAs, NGOs and some Agency staff interviewed said that in some cases proponents are not applying for a federal licence or permit because they know that it will trigger the *Act*. In other words, they are avoiding the EA process by not applying for a licence or permit that they need.

- **Overlap and Duplication:** At least two RAs indicated that there is some overlap and duplication in assessment processes because of the Law List. The licence or permit on the Law List requires an assessment, but an assessment must also be done for under the *Canadian Environmental Assessment Act.* An example of this concern is the Historic Canals Regulations, which are on the Law List. These Regulations require an assessment of natural and cultural resources before a permit can be issued, but in addition an EA is required under the Law List. In practice, field staff use the same assessment for both purposes and decide which projects should be registered on the FEAI. Other examples of overlap and duplication that were mentioned include the *National Energy Board Act* triggers.

## 3.2 THE INCLUSION LIST REGULATIONS

### 3.2.1 The Use of the Inclusion List

There is no statistical information available on the use of the Inclusion List. Furthermore, several people interviewed said that it would be difficult to collect such information because most of the items on the Inclusion List are also on the Law List and their presence on the Inclusion List is intended to provide greater certainty that a physical activity with a Law List trigger will be subject to the *Act.* It should be noted that 62 out of the 78 of the sections on the Inclusion List relate to Law List triggers.

About half of the RAs interviewed, two provinces, one Agency staff person and one proponent said that they did not use the Inclusion List because it was not relevant to them. Many of these people had no comments on it.

Of the RAs who said that they did use the Inclusion List, the following items were reported as being most frequently used:

- Part I - National Parks and Protected Areas, especially s. 2 and 6:

  > "The removal of natural objects for construction purposes within a national park that requires a permit under subsection 11(1) of the National Parks General Regulations, where the removal involves a new borrow site, the expansion of an existing borrow site, an increase in the amount of extraction, new extraction or the extraction of materials from aquatic locations" (s. 2);
  >
  > "The occupation of public lands that requires a licence of occupation under subsection 18(1) of the National Parks Lease and Licence of Occupation Regulations (1991)" (s. 6).

- Part II - Oil and Gas Projects;

- Part VII - Fisheries; and

- Part XII - Miscellaneous, especially s. 76:

> "Physical activities that require a licence to use or occupy federal lands under paragraph 4(2)(a) of the Federal Real Property Regulations"

3.2.2 The Intent of the Inclusion List

The Inclusion List is intended to define specified physical activities as projects in relation to the definition of a project in the *Act*. However, many of the people who provided comments on the Inclusion List were confused about the original intentions of this List. Some RAs said that the Inclusion List was developed to ensure that physical activities with Law List triggers would be subject to EA. According to this interpretation, the Inclusion List is simply 'a mirror' of the Law List. Others, including NGOs and some Agency staff, said that it was intended to include **all** federal physical activities that could have significant environmental effects and that should be subject to EA, whether or not there is a Law List trigger. According to (an authoritative source) at the Agency, the latter was, and still is, the intended purpose of the Inclusion List. One person recalled that the need to include activities without a Law List trigger on the Inclusion List was driven by the proposal for low level flying in Goose Bay in the early 1990s.

Very few people interviewed seemed to be aware of the "Inclusion List Part 2" project and how it relates to the original intentions of the Inclusion List, despite the consultations conducted by the Agency. One NGO interviewed was under the impression that the Agency is limiting discussion of any amendments to the Inclusion List to Law List triggers only. Although this may be a simple misunderstanding (the proposed amendments to the Inclusion List Regulations include some non-Law List physical activities), it demonstrates the general lack of awareness about the Inclusion List.

Most of the RAs and others who provided comments on the Inclusion List said that the distinction between physical works and activities doesn't make sense from an operational point of view. It was suggested that if the Inclusion List is intended to be a mirror of the Law List, then there is little point in having two separate lists. On the other hand, if the Inclusion List is intended to catch all types of federal physical activities that could have significant environmental effects, then the Agency should develop an environmental rationale for ensuring that all relevant types of physical activities are on the Inclusion List. This could include environmental criteria (e.g., proximity to a water body, or the habitat of species at risk).

Related to this issue, the NGOs commented that they had been told that physical activities without Law List triggers would be managed by other types of environmental management processes, such as Sustainable Development Strategies and Environmental Management Systems, and that therefore they need not be included in the Inclusion List. However, the NGOs questioned whether this had really happened. In particular, they

asked: "Have Sustainable Development Strategies and Environmental Management Systems assessed the environmental effects of federal activities and provided an equivalent level of environmental protection as would have been provided if the activity had been subject to the *Act*?" In general, they felt that this was not the case and that therefore all federal activities likely to have environmental effects should be on the Inclusion List.

3.2.3 Additions and Revisions to the Inclusion List

A few RAs said that it is important to be careful about additions to the Inclusion List. Any additions should be very precisely worded to avoid 'catching' activities that do not require EA. One RA said that it is harder to define physical activities, compared to physical works.

The need to avoid duplication and overlap of assessment processes in any additions to the Inclusion List was stressed (see also section 3.1.4). One RA emphasised that biotechnology products do not need to be on the Inclusion List because there is other federal legislation that requires assessments of these products e.g., the *Feeds Act*, the *Seeds Act* and the *Plant Protection Act*. This RA was opposed to any further additions to the Inclusion List.

Other RAs stated that the Inclusion List could be used as a way of reducing the number of small screenings. For example, it makes more sense to assess a plan for fishing activity or a timber management plan than it does to assess individual fishing licences or timber harvesting permits. Assessing activity plans, rather than individual small projects is more cost effective and provides a mechanism for addressing cumulative effects.

Many RAs commented on the debate about whether to include aquaculture on the Inclusion List - some said that it should be on the List, while others disagreed. Other suggested additions to the Inclusion List were tourism and ecotourism.

One RA voiced concerns about the interdepartmental consultation process used to develop the amendments to the Inclusion List, commenting that it was very adversarial and took a long time. Representatives from this Department went on to say that it may be virtually impossible to develop a government-wide Inclusion List that everyone can agree on. It may be better to develop an Inclusion List with separate parts for each key RA, in the same way that there is currently a separate part for national parks and protected areas that refers primarily to the Department of Canadian Heritage's roles and responsibilities.

## 3.3 THE COMPREHENSIVE STUDY LIST REGULATIONS

3.3.1 The Use of the Comprehensive Study List

As noted in section 1.3, information on which items on the Comprehensive Study List are most frequently used can be inferred from the FEAI. Since 1994/95, there have been 25 Comprehensive Studies and of these, 17 were linked to Law List triggers. Although these

17 Comprehensive Studies cover a range of items on the Comprehensive Study List, the most frequently used sections of the List include:

- Part I - National Parks and Protected Areas
- Part IV - Oil and Gas Projects (mostly pipeline projects);
- Part VI - Nuclear and Related Facilities (storage and waste management); and
- Part VIII - Defence (decommissioning).

3.3.2 The Intent of the Comprehensive Study List

Most people interviewed said that the Comprehensive Study List is meeting its original intention of identifying which projects require a Comprehensive Study. However, many commented that the thresholds for the sizes of projects requiring a Comprehensive Study are arbitrary. Several people said that the thresholds were the result of protracted and difficult interdepartmental negotiations and that they were not really based on considerations of environmental effects to any great extent. One RA emphasised the arbitrary nature of the thresholds by asking whether a proposed road, which is 49 km long, requires a Comprehensive Study (the threshold is 50 km). (This is a real example). Despite these comments on the arbitrary nature of the project thresholds, no-one suggested not using them.

Some people noted that although the thresholds provide some certainty about which projects require a Comprehensive Study, they do not take account of a project's receiving environment. These people suggested that the Comprehensive Study should include environmental criteria, such as proximity to the habitat of species 'at risk'. This is because in some receiving environments (e.g., an area that is already developed) a project may not cause significant effects, but in others (e.g., an undeveloped area) it may cause very significant effects (this comment was also made in relation to the Law List and the Exclusion List). In contrast, others felt that the use of environmental criteria would constitute a 'pre-assessment'.

3.3.3 The Wording of the Comprehensive Study List

Several issues were raised relating to the wording and thresholds of the Comprehensive Study List, including:

- **Clarification of Terms:** There is a need to clarify or amend some of the terms used. Examples include:

  ⇒ s. 2(b): "The proposed construction, decommissioning or abandonment, in a wildlife area or migratory bird sanctuary, of ... a dam, dyke, reservoir or other structure for the diversion of water". Does this apply to the creation of small, artificial ponds?

⇒ s. 3 "expansion of a golf course or ski hill in a national park or national park reserve" (underlining added). How should expansion be defined?

⇒ In Part VIII Defence, the words "base" and "station" are not sufficiently encompassing and are not appropriate.

- **Thresholds:** Some people said that some thresholds are too high and that others are too low. For example, one RA commented that the threshold in s. 28(c) is too low and should be increased (s. 28(c): "a marine terminal designed to handle vessels larger than 25,000 DWT). In contrast, an NGO representative commented that the threshold for new rail lines (s. 29(a)) is too high. Several people mentioned that the threshold for a new smelter is too high (s. 22(b)) and cited the proposed smelter at Argentia. This smelter is below the current threshold of 1,000 t/d and only required a Comprehensive Study because of the size of its marine terminal. It was noted that the smelter threshold has been addressed in the proposed amendments to the Comprehensive Study List Regulations.

- **Changes to the List:** Several RAs said that it is unlikely that many of the items on the Comprehensive Study List will ever be used and that consideration could be given to deleting them. One example of this is s. 24 ("The proposed expansion of a military base or station that would result in an increase in the area of the military base or station of more than 25 per cent, or an increase in the cumulative floor area of existing buildings located on the military base or station of more than 25 per cent"). Another example is the decommissioning of an airport (s. 30(b)).

  Some people said that there is a need to establish a regular process for reviewing the List to make sure that it is up-to-date with current and planned projects and that it is identifying the right types of projects. For example, one RA mentioned that when the Comprehensive Study List was prepared, no-one thought that diamond mines would be developed in Canada and that therefore diamond mines are not on the Comprehensive Study List, even though in hindsight they should be on it. This suggests that there is a need for a process to revise and update the List on a regular basis.

3.3.4 Project Splitting

A few RAs and one provincial representative said that some proponents and RAs are avoiding Comprehensive Studies by 'project splitting'. The provincial representative discussed an example where an RA did individual screenings of each Law List trigger for sections of a 350 km road, but did not assess the whole road because this would have required a Comprehensive Study.

Two reasons were provided for 'project splitting':

- Some people are attempting to avoid the extra time, costs and level of effort associated with a Comprehensive Study, compared to a screening. In particular, the extra time and costs associated with the public consultation requirements for Comprehensive Studies were highlighted.

- Some RAs and proponents are concerned that the Minister of the Environment has decision-making power for this type of EA (s. 23 of the *Act* gives the Minister the authority to make a decision following a Comprehensive Study). In particular, they are concerned that giving the Minister of the Environment authority over Comprehensive Studies removes decision making from the local level.

  The people making this comment suggested revising the *Act* to require the Minister of the Environment to consult with the RA(s) before making a decision on a Comprehensive Study, or revising it to require joint decision making by the (lead) RA and the Minister of the Environment.

3.3.5 Other Issues

A few other issues were raised relating to the Comprehensive Study List, including:

- **The Compatibility of Lists and Thresholds with Provincial EA Thresholds:** One RA suggested that the items and the thresholds on the Comprehensive Study List should be consistent with the lists and thresholds in provincial EA legislation and regulations, to the extent possible. This may require a review and comparison of federal/provincial EA requirements. A provincial representative commented that incompatibility is only a problem in provinces with EA legislation/regulations that use a 'list-based' system to include or exclude projects (most provinces use this approach).

- **New and Existing Rights of Way:** One Agency staff person commented that several sections of the Comprehensive Study List require a Comprehensive Study for linear projects on a new right of way, but not if the project is on an existing right of way. This means that proponents can avoid a Comprehensive Study by building the project on an existing right of way. Is there an environmental rationale for this?

3.4 THE EXCLUSION LIST REGULATIONS

3.4.1 The Use of the Exclusion List

There is no statistical information available on the use of the Exclusion List Regulations, however, virtually all the RAs interviewed agreed that the following sections are the most frequently used:

- "The proposed maintenance or repair of an existing physical work" (s. 1 of Schedule I, Part I);

- "The proposed construction or installation of a building with a footprint of less than 100 $m^2$ and a height of less than 5 m that would not

  (a) be carried out in or on or within 30 m of a waterbody; and

  (b) involve the likely release of a polluting substance into a water body" (s. 3 of Schedule I, Part I); and

- "The proposed expansion or modification of an existing building, including its fixed structures, that would not

  (a) increase the footprint or height of the building by more than 10 per cent;

  (b) be carried out in or on or within 30 m of a waterbody; and

  (c) involve the likely release of a polluting substance into a water body" (s. 4 of Schedule I, Part I).

Other frequently used items on the Exclusion List include s. 1, 2, 6, 11 and 12 of Schedule II (National Parks, etc.), and Schedule III (Historic Canals). A few RAs said that they did not use the Exclusion List Regulations and had no comments on it.

3.4.2 The Intent of the Exclusion List

Most RAs and proponents interviewed said that they see the Exclusion List as a means of focusing the EA process on projects that may have significant environmental effects, by exempting projects that will not have any significant effects. One Agency staff person said that the Exclusion List was intended to be a generic government-wide list and to get away from Department-specific exclusion lists. In general, there was agreement that the Exclusion List is not meeting its original intention because there are too many EAs of small routine projects with no significant environmental effects.

The majority view was that more items could be added to the Exclusion List, or that there should be another way found to reduce the number of EAs of small routine projects that are unlikely to cause environmental effects. One person commented that if the Exclusion List is intended to describe the range of federal projects that do not have environmental effects, then it is woefully inadequate. There are many more types of projects that do not cause environmental affects that could be added to the List. A related comment was that some of the thresholds could be increased. For example, s. 8 contains an exclusion for parking lots with a capacity of 10 cars or fewer, but this could be increased without risk of environmental effects.

In support of these comments, several RAs concluded that the Agency has not paid sufficient attention to the Exclusion List as a way of focusing scarce resources on projects likely to have environmental effects.

In contrast, two RAs and the NGOs interviewed said that the Exclusion List excludes some projects that could have significant environmental effects. There were also some specific suggestions for items that are currently on the Exclusion List, but that should not be excluded e.g., temporary field camps (s. 14).

Several people, including the NGOs and at least two RAs, commented that if the intention of the Exclusion List is to exclude projects that do not have significant environmental effects, then it should include more environmental criteria (similar comments were made in relation to the Law List and the Comprehensive Study List). Unlike the other regulations, there are some environmental criteria in the Exclusion List but they are limited to the proximity to water bodies and the release of toxic substances. (These two environmental criteria are included in many of the items on the Exclusion List.) But there are many other environmental factors that may be relevant in a decision to exempt projects from EA. As one RA stated: "The potential for environmental impacts rests not only with the type of project but also with the nature of the environment in which it occurs". The people making this comment indicated that the Exclusion List should incorporate more extensive environmental criteria, to complement the criteria for the type and size of project. Possible examples of additional environmental criteria include the proximity to species at risk and their habitats.

### 3.4.3 The Wording of the Exclusion List

There were several comments on the wording of the Exclusion List, including:

- There is a need to ensure consistency between the Exclusion List and the Inclusion List. In particular, s. 1 of the Exclusion List ("the proposed maintenance or repair of an existing physical work") can exclude activities that are on the Inclusion List, such as the control of vegetation in National Wildlife Areas (s. 48 in the Inclusion List); and

- S.3 excludes a building with a footprint less than $100m^2$, but other sections of other regulations include scientific data collection instruments, which have a footprint of about $4m^2$ on average. What is the rationale for this?

- The level of detail in the wording of different sections varies enormously. For example, the wording of s. 1 is very general ("the proposed maintenance or repair of an existing physical work"), whereas the wording of many other sections is very detailed (such as s. 10 "the proposed expansion or modification of an existing fence that would not (a) increase the length or height of the fence by more than 10 per cent").

### 3.4.4 The Application of the Exclusion List

Most RAs said that they use the Exclusion List but one CEAA person said that some RAs are not using it fully and are doing EAs of excluded projects, especially in regional offices. In contrast, another CEAA person said that some RAs are excluding projects that do not meet the Exclusion List criteria. The two proponents interviewed said that the Exclusion List did not really apply to their sector because it did not exclude any of their projects. One RA from a regional development agency commented that the Exclusion List was used a lot during the federal infrastructure program, but that it is used less now that the program has been terminated.

Several Agency staff commented that they are often asked to interpret and provide independent advice to RAs on whether specific projects meet the Exclusion List criteria. Advice from the Agency can help to clarify the wording of the Exclusion List, which is not always clear. More importantly, it provides the RAs with a safeguard, in case a decision to exclude a project from EA requirement is questioned.

One RA asked what happens if part of a project is excluded by the Exclusion List, but other parts are captured. Should the RA exclude the excluded part of the project from the EA, or include it?

One Agency staff person said that RAs need help to apply the Exclusion List within the context of the roles and responsibilities of individual Departments. He suggested that the Agency should encourage RAs to develop Departmental Exclusion Lists, based on and consistent with the Exclusion List Regulations.

## 3.5 OTHER ISSUES

Several other issues were raised during the interviews that are not directly related to any of the four original regulations, including:

- **Amending a Project During an EA:** One RA said that proponents often amend the project while an EA is underway, especially if the EA takes some time to complete. He mentioned one mining project which the proponent amended five times during the EA. This may be unavoidable because private proponents cannot always predict what they will do. Economic conditions affecting the project may change and new information may become available during an EA, but amending a project during an EA can be problematic for the RA.

- **Public Consultation in Screenings:** Two NGO representatives interviewed said that the *Act* should be amended to require public notification and comment on large screenings. One of the purposes of the *Act* is to ensure public participation in EA, but over 99% of EAs are screenings and there are no requirements for public participation

in screening. This is a major failing of the *Act* and should be addressed. It is noted that ss. 18(3) allows an RA to consider public comments in a screening.

- **CEAA and the Yukon:** One RA stated that there is a problem with "Commissioners' Land" in the Yukon. This is land that is managed by the Yukon Territorial Government. There is currently no Territorial EA process, so projects on Commissioners' Land are not subject to any EA requirements. He went to say that it will be very confusing when the Development Approvals Process comes into force (the proposed EA process for the Yukon) because the new Process is quite different from the *Canadian Environmental Assessment Act.*

- **Re-licensing:** One RA commented that the assessment of existing projects, such as re-licensing a mine in the North, can be problematic. If the RA concludes that this type of project has significant adverse environmental effects and refuses to re-license it, then the proponent may abandon it leaving major environmental problems. The federal government may then be liable for the environmental remediation required.

## 4. ANALYSIS AND CONCLUSIONS

### 4.1 THE INTENT OF THE REGULATIONS

There is a consensus that the regulations are, in general meeting their original objectives and are targeting the right types of projects (with the exception of the Exclusion List). Many of the RAs interviewed have worked hard to implement the *Act* and the regulations and are relatively satisfied with the current state of affairs. Over the last five years, they have established an EA regime that works relatively well from an administrative perspective. Quite understandably, these people do not see the need for a radical overhaul of the regulations, although almost everyone agrees that there is room for incremental improvements.

There are, however, two important and inter-related qualifiers to this general conclusion. First, there is a very significant minority view among RAs, Agency staff and NGOs, that there should be a stronger environmental management focus within the federal EA process and that this may require amendments to the four original regulations. The *Act* and the regulations have been very effective at establishing an administrative process for EA, but that it may now be time to focus more attention on the use of EA for environmental management.

The second and related qualifier is that it may not be necessary or cost-effective to screen the many small, routine projects that are currently 'caught' by the *Act* and the regulations. A significant proportion of screenings may be unnecessary because they do not contribute significantly to environmental protection. This is because it is often clear (even before an EA) that many small routine projects will not have any environmental effects or because there are effective mitigation measures that have already been established and are routinely used anyway. In these circumstances, EAs do not provide

any significant 'added value' in terms of environmental protection. Furthermore, they are ineffective use of scarce RA resources.

In other words, there is a concern that there has been an overemphasis on EA **process**, at the expense of the EA **content**. Some people said that this has turned many screenings into 'paper exercises'. While some focus on process has been necessary in the first five years, it may now be time focus more on EA as an environmental management tool.

Since the *Act* and the regulations came into force five years ago, there has been a growing interest in environmental management tools not only within the federal government, but also within the private sector. Within the federal government, two key environmental management tools have been developed over that last five years: Environmental Management Systems (EMSs) and Sustainable Development Strategies (SDSs). Although the EMSs and SDSs of some individual federal Departments mention EA, little work has been done to link EMSs, SDSs and EA at a strategic or policy level. There is no generally-accepted framework for identifying which federal activities are more appropriately managed through EAs, EMSs and SDSs, respectively. The development of such a framework goes beyond the scope of this audit, but it is needed to clarify the role of EA as an environmental management tool.

There is a similar situation within the private sector, which is witnessing a rapid expansion in environmental management tools, including voluntary initiatives such as ISO 14000, pollution prevention planning, voluntary agreements, sectoral environmental programs (e.g., the Responsible Care program of the Canadian Chemical Manufacturers Association) and challenge programs (e.g., ARET), as well as new legislative and regulatory initiatives. Once again, it is now important to clarify the role of EA within this emerging 'tool box' of approaches to environmental protection and management.

While it is important to clarify the role of EA within the larger 'tool box' of approaches to environmental protection and management, it is also important to examine how the federal EA process in general and the regulations in particular could be strengthened to increase their utility as tools for environmental management. There are several ways that this could be done, including:

- **Include More Environmental Criteria in the Regulations:** One suggestion is to include more environmental criteria in the regulations, so that a project would have to meet the existing requirements of the Law List, the Inclusion List, the Comprehensive Study List or the Exclusion List, as well as meeting environmental criteria. Only one of the regulations (the Exclusion List) currently contains environmental criteria and they are limited to proximity to a water body and the release of a polluting substance into a water body. (see sections 3.1.2, 3.2.2, 3.3.2 and 3.4.2)

  When discussing this option, some of the people interviewed said that the inclusion of more environmental criteria in the regulations would be equivalent to requiring a 'pre-

assessment' of a project and that therefore it is not appropriate. While there may be some validity to this position, it would help to reduce the number of screenings of small routine projects and focus RA resources on projects likely to have significant environmental effects. Furthermore, it is often clear whether or not a project is likely to cause significant environmental effects before the EA has been done, even if it is not clear exactly what the effects will be or how they should be managed.

- **Simplify the Class Screening Process:** Another approach would be to simplify the class screening process under the *Act*. This could also reduce the number of screenings of small routine projects considerably. At present, the class screening process is too onerous and does not provide enough incentives for RAs. In particular, the gazetting requirements and the requirements to modify a class screening report for each project (ss. 19(2) and 19(5) of the *Act*), mean that there are few advantages for RAs. By removing or modifying these requirements, RAs would be encouraged to prepare more class screening reports, which would in turn reduce the number of individual small routine screenings and allow RAs to focus more on projects likely to have significant environmental effects. This view was shared by one provincial representative who advocated Ontario's class screening process as a model.

  Class screenings could become a means for ensuring that best practice environmental management measures were adopted for different classes of small, routine projects. In other words, they could become 'environmental codes of practice'. If the requirements for the preparation of class screening reports were reduced, it may be appropriate to introduce some type of verification or audit mechanism, so that RAs could be sure that the appropriate environmental management measures had been implemented. It is recognised the development of audit/verification mechanisms would take the federal EA process into new territory, but it is consistent with the perceived need to strengthen the environmental management aspects of the federal EA process.

- **Include More Project Thresholds in the Regulations**: One or two people suggested that the number of small, routine screenings could be reduced by including project thresholds in the Law List and the Inclusion List (see also section 3.1.3). At present, there are project thresholds for the items on the Inclusion List that do not relate to Law List triggers, the Comprehensive Study List and the Exclusion List, but there are no project thresholds for items on the Law List or items on the Inclusion List with Law List triggers. Including project thresholds for the Law List and for items on the Inclusion List with Law List triggers would reduce the number of small routine screenings, but developing project thresholds for the Law List would be difficult and there is already much debate about the arbitrary nature of project thresholds (see section 3.3.2 for example). Furthermore, it would be hard to get RA consensus on any new project thresholds and including project thresholds in the Law List and the Inclusion List would make the Exclusion List meaningless. For these reasons, this option is not recommended.

One key RA, while opposed to including more environmental criteria in the regulations, made the following suggestions to simplify the regulations, reduce the number of small, routine screenings and focus EA on projects likely to have environmental effects:

- Develop an easier class screening process, containing 'best practice' environmental management measures for different classes of small projects;
- Remove the distinction between screening and Comprehensive Study;
- Develop one list of projects with thresholds, required to have an EA which would replace the Law List, the Inclusion List and the Comprehensive Study List; and
- Repeal all four original regulations.

This approach would be similar to the approach used in most provincial EA legislation, however, it could be criticised because it does not take account of a project's receiving environment and it would be difficult to develop agreed project thresholds.

## 4.2 THE CONTENT AND WORDING OF THE REGULATIONS

There is a consensus that the regulations, and the *Act* itself, are overly complex and are not 'user friendly'. As a result, the federal EA process appears to be hard to follow, highly bureaucratic and not at all transparent. This poses severe problems for people who are not very familiar with the federal EA process, especially some proponents (e.g., proponents of small projects), NGOs, provinces, and recently-hired RA staff in regional/district offices (see section 4.3).

Several people interviewed compared the complexity of the federal *Act* and its regulations with the simpler approach used in most provincial EA legislation and regulations, which are based on one inclusion or exclusion list that lists the types of projects (sometimes including physical activities) for which an EA is required.

Possible ways of simplifying the regulations, without radically re-writing them, include:

- Preparing an annotated version of the regulations, or a user's guide. This approach has been successfully used for the Law List and could be applied to the other regulations;
- Ensure consistency among the regulations, especially the Inclusion List and the Exclusion List (see section 3.4.3); and
- Clarify some terms and wording in the regulations.

A second key finding is that a regular process for reviewing and updating the regulations should be established by the Agency as soon as possible. Almost everyone interviewed said that the effectiveness and efficiency of the regulations should be regularly audited, not just as part of the Five Year Review. Furthermore, most people commented that the package of proposed amendments to the regulations is long overdue and there is a need to establish a regular process for amending the regulations to ensure that they are 'catching' the right types of projects and are up-to-date. There was also agreement on the need to ensure that the Law List is kept up-to-date with changes to the triggering legislation and regulations, but there was disagreement about who should be responsible for this. RAs implied that the Agency should be responsible, while Agency staff are of the opinion that RAs should ensure that consequential amendments to the *Act* come into force when triggering legislation or regulations are amended. (See also section 3.1.4). In other situations, it is usually a responsibility of the Department amending the legislation and regulations to ensure that any consequential amendments are made. It would therefore make more sense for RAs to assume this responsibility in the future, rather than the Agency.

## 4.3 THE APPLICATION OF THE REGULATIONS

During the audit, it became clear that the regulations are used less than was originally anticipated when the *Act* came into force in 1995. This finding is supported by information from the FEAI, which shows that the number of reported EAs has declined every year since 1995/96. There are several reasons for this decline, including:

- **Federal de-regulation:** Federal de-regulation has reduced the number of active Law List triggers (see section 3.1.4);

- **Reduced federal funding:** The amount of federal funding has been significantly reduced over the last few years. There are several reasons for this including the end of the federal infrastructure program and the Green Plan, and the effects of Program Review; and

- **Changes in federal funding mechanisms:** At the same time as the amount of federal funding has decreased, the types of federal funding mechanisms have changed. Since the mid-1990s, the federal government has funded fewer individual projects and more programs. Programs are not subject to the *Act*. Similarly, the federal government is now entering into more third-party agreements, where a partner organisation is responsible for delivering a program.

All of the RAs interviewed said that they have administrative procedures in place to apply the regulations. In most cases, small or routine projects are screened by regional EA officers. More complex projects and Comprehensive Studies are handled either by regional EA staff or are dealt with in the NCR.

About one-third of the RAs interviewed said that there is probably some inconsistency in how the regulations are applied across the country. This was attributed to a lack of familiarity with the regulations, especially the Law List. The problem is more serious in regional and district offices of RAs.

It was noted that most RAs provided training on the *Act* when it came into force in 1995, and shortly thereafter. However, since then most RAs have provided little or no staff training, despite the fact that there has been considerable staff turnover since the mid-1990s. As a result, some people who are responsible for screening projects may not be sufficiently familiar with the *Act*, the regulations or the administrative procedures that have been established. The RAs making this comment acknowledged that there is a need to re-vitalise EA training programs so that staff become more familiar with the legislation and regulations. This will be especially important when the package of proposed amendments to the regulations comes into force.

Related to this, one RA stated that RA staff need more training and experience to judge the appropriate level of effort for an EA. People assume that a screening should be small

and that a Comprehensive Study should be large, but it depends on the project and its likely effects.

Several Agency staff stated that another way of ensuring that RA regional/district EA staff become more familiar with EA requirements and processes would be to improve communications between RA staff in the NCR and their regional/district offices. The Consultant concurs with this suggestion because during several interviews with RA regional staff, it became clear that they are not always familiar with events in the NCR. For example, some people did not know about the package of proposed amendments despite the fact that the Senior Management Committee on EA has discussed this matter several times.

At the regional level, Agency staff said that regional interdepartmental EA committees are generally working well and provide an important mechanism for sharing information about projects and referrals.

## 5. RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

It is recommended that the Agency should examine ways of using EA as a more effective tool for environmental management, as well as ways of reducing the number of screenings of small, routine projects during the Five Year Review. Options that could be considered include the use of environmental criteria to supplement the current criteria for the type and size of project, and simplifying the class screening process.

RECOMMENDATION 2:

It is recommended that the Agency should work with key federal Departments and Agencies and others to clarify the strategic and policy role of EA within the 'tool box' of approaches to environmental protection and management. In particular, the relationship of EA to other federal environmental management approaches, such as SDSs, EMSs, should be considered, as well as the relationship of EA to private sector approaches, such as ISO 14000, voluntary initiatives and legislative and regulatory initiatives.

RECOMMENDATION 3:

It is recommended that the Agency should develop a regular process for reviewing the effectiveness of the regulations and for making any appropriate amendments. This should include ensuring consistency among the regulations. In accordance with common practice, it is also recommended that RAs should assume responsibility for ensuring that consequential amendments are made to the Law List when triggering legislation and regulations are amended. This should be done in consultation with the Agency.

RECOMMENDATION 4:

It is recommended that the Agency should consider developing a 'users guide' to the regulations, preparing annotated regulations (like the annotated Law List) and other means of simplifying the regulations and explaining them to users.

RECOMMENDATION 5:

It is recommended that the Agency should clarify the intention of the Inclusion List. If it is intended to include all federal physical activities that could have significant environmental effects, then the Agency and the relevant RAs should jointly develop an environmental rationale for ensuring that all appropriate activities are included on the List.

RECOMMENDATION 6:

It is recommended that RAs should consider re-vitalising training programs on the *Act* and the regulations, especially for new staff in regional and district offices, when the package of proposed amendments comes into force.

## APPENDIX A: INTERVIEW GUIDE

The questions shown below will be used as a guide for the interviews only. More specific or detailed questions will be asked and some may be omitted, as appropriate.

LAW LIST REGULATIONS

- Which are the most active and the least active Law List triggers in your Department or Agency?

- Does the Law List target the 'right' legislation and regulations? From an environmental perspective? From a 'public concern' perspective?

- Do you have any comments on the need to update or revise the Law List?

- How are the Law List triggers considered in your Department or Agency? Are there any relevant policies or procedures (for example, does your Department's screening form contain an entry for Law List triggers)?

- Who is responsible for considering the Law List triggers in your Department or Agency?

- Do you think the Law List is working well or not? Why? Do you have any comments about when the Law List is applied during the project planning cycle?

INCLUSION LIST REGULATIONS

- Which are the most and least active Inclusion List triggers in your Department or Agency?

- Does the Inclusion List target the 'right' types of physical activities and are the thresholds appropriate? From an environmental perspective? From a 'public concern' perspective?

- Do you have any comments on the need to update or revise the Inclusion List?

- How are the Inclusion List triggers considered in your Department or Agency? Are there any relevant policies or procedures (for example, does your Department's screening form contain an entry for any Inclusion List triggers)?

- Who is responsible for considering the Inclusion List triggers in your Department or Agency?

- Do you think the Inclusion List is working well or not? Why? To what extent does it just provide greater certainty that a proposal is a project under the *Act?*

COMPREHENSIVE STUDY LIST REGULATIONS

- Which are the most and least active Comprehensive Study List triggers in your Department or Agency?

- Does the Comprehensive Study List target the 'right' types of projects and are the thresholds appropriate? From an environmental perspective? From a 'public concern' perspective?

- Do you have any comments on the need to update or revise the Comprehensive Study List?

- How are the Comprehensive Study List triggers considered in your Department or Agency? Are there any relevant policies or procedures?

- Who is responsible for considering whether a project meets the criteria in the Comprehensive Study List in your Department or Agency?

- Do you think the Comprehensive Study List is working well or not? Why? Do you have any comments on the respective roles of RAs and the Canadian Environmental Assessment Agency in Comprehensive Studies?

EXCLUSION LIST REGULATIONS

- Which are the most and least active Exclusion List triggers in your Department or Agency?

- Does the Exclusion List exempt the 'right' types of projects from an EA and are the threshold appropriate? From an environmental perspective? From a 'public concern' perspective?

- How are the Exclusion List exemptions considered in your Department or Agency? Are there any relevant policies or procedures (for example, does your Department's screening form contain an entry for Exclusion List exemptions)?

- Who is responsible for considering the Exclusion List exemptions in your Department or Agency?

- Do you think the Exclusion List is working well or not? Why? Is there a need for the Exclusion List?

## APPENDIX B: OVERVIEW OF PARTICIPANTS

| Sector | Who? | Number of Participants |
|---|---|---|
| RAs | Agriculture and Agri-Food Canada[1]<br>Atlantic Canada Opportunities Agency<br>Canada Economic Development - Quebec<br>Canadian Heritage (Department of)<br>Environment Canada<br>Fisheries and Oceans Canada<br>Indian and Northern Affairs Canada<br>National Defence<br>National Transportation Agency<br>Natural Resources Canada<br>Transport Canada<br>Western Economic Diversification Canada | 30 |
| CEAA | HQ and regional offices | 5 |
| Provincial EA Administrators | Newfoundland<br>Ontario | 2 |
| Proponents' Associations | Canadian Pulp and Paper Association<br>Mining Association of Canada | 2 |
| NGOs | West Coast Environmental Law Association<br>Environmental Lawyers | 4 |
| Others | Ex-CEAA Employee | 1 |
| **TOTAL** | | 44 |

[1] Including the Prairie Farm Rehabilitation Administration (PFRA)

Agence canadienne d'évaluation environnementale
Canadian Environmental Assessment Agency

# EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

## Étude de fond

## VÉRIFICATION OPÉRATIONNELLE DES QUATRE RÈGLEMENTS D'ORIGINE EN VERTU DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Canada

# VÉRIFICATION OPÉRATIONNELLE DES QUATRE RÈGLEMENTS D'ORIGINE EN VERTU DE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

## RAPPORT FINAL

PRÉPARÉ POUR :
L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

PRÉPARÉ PAR :
KATHERINE DAVIES, ECOSYSTEMS CONSULTING

JUILLET 1999

## TABLE DES MATIÉRES


**RÉSUMÉ** 4

**1. INTRODUCTION** 8
1.1 CONTEXTE 8
1.2 OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION 9
1.3 APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE 9

**2. CONTEXTE LÉGISLATIF DES RÈGLEMENTS** 9

**3. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION** 12
3.1 LE RÈGLEMENT SUR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES 12
3.1.1 L'utilisation de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées 12
3.1.2 L'esprit de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées 12
3.1.3 L'application de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées 14
3.1.4 Autres sujets 16

3.2 LE RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'INCLUSION 17
3.2.1 L'utilisation de la liste d'inclusion 17
3.2.2 Le but de la liste d'inclusion 18
3.2.3 Ajouts et révisions à la liste d'inclusion 19

3.3 LE RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'ÉTUDE APPROFONDIE 20
3.3.1 L'utilisation de la liste d'étude approfondie 20
3.3.2 Le but de la liste d'étude approfondie 20
3.3.3 Le libellé de la liste d'étude approfondie 21
3.3.4 Fractionnement de projets 22
3.3.5 Autres sujets 22

3.4 LE RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'EXCLUSION 23
3.4.1 L'utilisation de la liste d'exclusion 23
3.4.2 Le but de la liste d'exclusion 23
3.4.3 Le libellé de la liste d'exclusion 24
3.4.4 L'application de la liste d'exclusion 24

3.5 AUTRES SUJETS 25

**4. ANALYSE ET CONCLUSIONS** **26**
4.1 LE BUT DES RÈGLEMENTS 26
4.2 CONTENU ET LIBELLÉ DES RÈGLEMENTS 29
4.3 L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS 30

**5. RECOMMANDATIONS** **31**

**ANNEXE A : GUIDE D'INTERVIEW** **33**

**ANNEXE B : VUE D'ENSEMBLE DES PARTICIPANTS** **35**

**VÉRIFICATION OPÉRATIONNELLE DES QUATRE RÈGLEMENTS D'ORIGINE EN VERTU DE**

**LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE***


## RÉSUMÉ

### INTRODUCTION

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) fait une analyse quinquennale de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Pour se préparer pour cette analyse quinquennale, l'Agence mène plusieurs études, dont la présente vérification des quatre règlements d'origine en vertu de la *Loi*. Les quatre règlements d'origine comprennent la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, la liste d'inclusion, la liste d'études approfondies et la liste d'exclusion. Cette vérification ne concerne que l'application de ces quatre règlements aux projets situés au Canada.

Les objectifs de cette vérification étaient les suivants :

- Voir si les règlements respectent les objectifs d'origine;
- Déterminer si les règlements visent les types de projets pertinents;
- Voir si les règlements sont appliqués de façon cohérente; et
- Voir s'il y a des procédures opérationnelles pour l'application des règlements .

### LA LISTE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES

Les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées les plus souvent utilisés sont la *Loi sur les pêches* et *la Loi sur la protection des eaux navigables*. La plupart des autorités responsables (AR) et des autres personnes interviewées ont déclaré que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées respecte ses intentions d'origine; elles ont également ajouté que les lois et les règlements de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées n'avaient pas été conçus pour servir d'éléments déclencheurs pour les ÉE, ce qui limite leur efficacité en plus de causer certaines difficultés; par exemple, il faut tenir compte de l'environnement récepteur d'un projet avant de décider d'effectuer une ÉE. On a également souligné le moment tardif de l'entrée en vigueur des éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées relativement à la planification et à la portée des ÉE lorsqu'elles découlent des éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Les autres sujets soulevés relativement à la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées comprennent les difficultés présentées par l'interprétation de la liste, la nature discrétionnaire des grands éléments déclencheurs, la nécessité de mieux se familiariser avec la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et la nécessité d'avoir un mécanisme permettant de faire régulièrement des modifications consécutives.

## LISTE D'INCLUSION

Il n'y a pas de données statistiques disponibles sur l'utilisation de la liste d'inclusion parce que la plupart des points qui y paraissent figurent également sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées; cependant, les sections fréquemment utilisées sont la Partie I — Parcs nationaux et secteurs protégés, Partie II — Projets pétroliers et gaziers, Partie VII —Pêches, et la Partie XII - Divers, notamment l'article 76. Un grand nombre des personnes interviewées ont déclaré qu'elles n'utilisaient pas la liste d'inclusion.

Parmi les personnes qui ont fourni des commentaires sur la liste d'inclusion, un grand nombre ne connaissaient pas les intentions d'origine de la liste. Certaines AR ont déclaré que la liste d'inclusion avait été établie pour s'assurer que les activités physiques faisant appel aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées seraient soumises à une ÉE. Si l'on tient compte de cette interprétation, la liste d'inclusion n'est qu'une répétition de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. D'autres, incluant des ONG et certains effectifs de l'ACÉE, ont indiqué que le but de la liste était d'inclure **toutes** les activités physiques fédérales susceptibles d'avoir des répercussions environnementales importantes et de faire l'objet d'une ÉE, qu'il y ait ou non un élément déclencheur de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Plusieurs AR ont affirmé qu'il n'était pas vraiment nécessaire d'avoir deux listes distinctes si le but de la liste d'inclusion est d'être le reflet de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Par ailleurs, si l'on cherchait à l'appliquer à tous les types d'activités concrètes fédérales susceptibles de causer des effets importants sur l'environnement, l'Agence devrait alors établir un cadre environnemental justificatif pour s'assurer que toutes les activités pertinentes y apparaissent.

D'autres commentaires ont porté sur la nécessité de veiller d'une façon toute particulière au libellé des ajouts faits à la liste d'inclusion et à la nécessité d'éviter les chevauchements et les dédoublements par rapport aux autres procédés d'évaluation.

## ÉTUDE APPROFONDIE

Les sections les plus fréquemment utilisées de la liste d'étude approfondie comprennent la Partie I — Parcs nationaux et secteurs protégés; Partie IV — Projets pétroliers et gaziers; Partie VI — Installations nucléaires et installations connexes; Partie VIII - Défense.

La plupart des personnes interviewées ont signalé que la liste d'études approfondies respecte son intention d'origine au niveau de la détermination des projets qui nécessitent une étude approfondie. Cependant, un grand nombre de répondants ont indiqué que les seuils de la taille des projets nécessitant une étude approfondie semblent être arbitraires. Plusieurs répondants ont soutenu que les seuils découlaient de négociations interministérielles longues et difficiles et que ces négociations n'étaient pas vraiment toujours fondées sur les effets environnementaux dans toute la mesure nécessaire. Malgré ces commentaires, personne n'a suggéré d'éliminer les seuils des projets.

D'autres commentaires à propos de la liste d'étude approfondie ont porté sur la nécessité de tenir compte de l'environnement récepteur d'un projet, du besoin de clarifier ou de modifier un certain nombre d'expressions et des seuils utilisés pour les projets, de la possibilité de supprimer certains points qui ne risquent vraisemblablement pas d'être utilisés, de la nécessité de disposer d'une méthode permettant de faire des analyses régulières et des mises à jour de la liste et enfin des inquiétudes découlant du fractionnement des projets pour éviter les études approfondies.

LA LISTE D'EXCLUSION

Les articles 1, 3 et 4 de l'annexe I, Partie I, sont les articles les plus fréquemment utilisés pour la liste d'exclusion. Quelques AR ont déclaré qu'elles n'utilisaient pas la liste d'exclusion et qu'elles n'avaient aucun commentaire à formuler à ce sujet.

La plupart des AR et des intervenants interviewés ont souligné qu'ils considéraient la liste d'exclusion comme un moyen de se concentrer sur le processus d'ÉE lorsque les projets peuvent avoir des effets environnementaux importants, notamment en exemptant les projets qui n'auront pas d'incidence importante. En général, on s'accordait pour dire que la liste d'exclusion ne respecte pas son intention d'origine parce qu'un trop grand nombre d'ÉE visent des projets de routine de faible ampleur sans effets importants sur l'environnement. La plupart pensaient qu'un plus grand nombre de points pourraient être ajoutés à la liste d'exclusion; certains seuils pourraient être augmentés; ou alors, on devrait trouver un autre moyen pour réduire le nombre d'ÉE faites sur des projets de routine de faible envergure et qui ne risquent pas d'avoir d'effets sur l'environnement.

D'autres commentaires sur la liste d'exclusion ont souligné la nécessité d'inclure un plus grand nombre de critères environnementaux, de s'assurer de la cohérence entre la liste d'exclusion et la liste d'inclusion, en plus des différences entre le niveau de détail en ce qui concerne le libellé des différents articles.

ANALYSE

On s'accorde pour dire que les règlements respectent, en général, leurs objectifs d'origine (à l'exception de la liste d'exclusion). Au cours des cinq dernières années, les AR ont essayé avec ardeur d'établir un régime d'ÉE qui fonctionne relativement bien au plan administratif et plusieurs ne croient pas qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications en profondeur aux règlements, même si presque tous les répondants pensent qu'il y a place à amélioration.

Parmi les AR, les employés de l'ACÉE et les organismes non gouvernementaux, une très importante minorité croit que le processus d'ÉE fédéral devrait porter davantage sur la gestion environnementale et que pour y parvenir, il faudra peut-être apporter des modifications aux quatre règlements d'origine. Parallèlement, un grand nombre de personnes ont indiqué qu'il pourrait être inutile ou peu rentable d'évaluer un grand nombre des petits projets de routine qui font actuellement l'objet de la *Loi* et des règlements.

Autrement dit, on s'inquiète du fait qu'on a trop insisté sur le **processus** d'ÉE au détriment du **contenu** des ÉE. S'il est vrai qu'il a fallu s'attarder à la méthodologie au cours des cinq premières années, le moment est sans doute venu de mettre l'accent davantage sur les ÉE comme outil de gestion environnementale et d'examiner son utilisation par rapport à d'autres approches retenues par le secteur public et le secteur privé au niveau de la gestion environnementale, comme les stratégies de développement durable ainsi que les initiatives volontaires et réglementaires. Mais même s'il est important de clarifier le rôle des ÉE dans l'approche plus large représentée par l'ensemble des méthodes de protection et de gestion de l'environnement, il y a plusieurs moyens de renforcer la capacité des ÉE comme outil de gestion environnementale :

- L'incorporation d'un plus grand nombre de critères environnementaux dans les règlements;
- La simplification et l'amélioration du processus d'examen préalable par catégorie;
- L'ajout d'un plus grand nombre de seuils pour les projets dans les règlements (cette option n'est pas recommandée).

En se basant sur ces résultats, il est recommandé que l'Agence cherche des moyens d'utiliser les ÉE comme outil encore plus efficace de gestion environnementale et moyen de réduire le nombre d'examens préalables de petits projets de routine pendant l'examen quinquennal, y compris les deux premières options ci-dessus. Cela permettrait de concentrer les maigres ressources fédérales consacrées aux ÉE sur les projets qui risquent de causer des effets importants sur l'environnement. Il est également recommandé que l'Agence œuvre avec les grands organismes et ministères fédéraux clés et autres pour clarifier le rôle stratégique et politique des ÉE par rapport aux autres méthodes de gestion environnementale.

Autres faits clés découverts et autres recommandations :

- La *Loi* et les règlements sont trop complexes et difficiles à utiliser. L'Agence devrait chercher des moyens de les simplifier et de les expliquer aux utilisateurs;

- Il faut pouvoir analyser régulièrement les règlements et en faire la mise à jour. De même, il devrait incomber aux AR de veiller à ce que les modifications consécutives soient apportées à la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées lorsqu'on change les lois et les règlements portant sur les éléments déclencheurs;

- Les règlements sont utilisés dans une moins grande mesure que ce qui était prévu lorsque la *Loi* est entrée en vigueur parce que le nombre d'ÉE a diminué;

- Il peut y avoir un certain manque de cohérence dans l'application des règlements dans tout le pays. Cela découle probablement du manque de familiarité avec les règlements; cela indique également que les AR devraient songer à rétablir les programmes de formation sur les ÉE, spécialement pour les nouveaux effectifs des bureaux régionaux et de district lors de l'entrée en vigueur des modifications proposées pour les règlements.

**VÉRIFICATION OPÉRATIONNELLE DES QUATRE RÈGLEMENTS D'ORIGINE EN VERTU DE**

***LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE***

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 CONTEXTE

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) fait une évaluation quinquennale de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, comme l'exige le paragraphe 72(1) de la *Loi* :

> *« Dans les cinq années qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen complet des dispositions de l'application de la présente Loi sera entrepris par le Ministre ».*

Le ministre de l'Environnement doit également remettre son rapport accompagné des modifications à la Loi ou aux modalités d'application de celle-ci qu'il recommande, au Parlement.

Le but de cet examen quinquennal est d'analyser comment la *Loi* a été appliquée et de poursuivre la lancée d'amélioration de ses activités et (ou) de ses dispositions. Cette analyse se fait en quatre étapes :

- **Étape I, automne 1998 — printemps 1999 :**
  - ⇒ Finalisation du cadre de l'examen
  - ⇒ Établissement d'une équipe d'examen
  - ⇒ Mise en marche des études et de la collecte des données
  - ⇒ Lancement de l'identification des sujets

- **Étape II, été 1999 — hiver 1999/2000 :**
  - ⇒ Finalisation des études et de la collecte des données
  - ⇒ Analyse des informations
  - ⇒ Finalisation de l'identification des sujets
  - ⇒ Préparation d'un document de consultation

- **Étape III, 2000 :**
  - ⇒ Consultation avec de nombreux intervenants

- **Étape IV; début de 2001 :**
  - ⇒ Présentation au Parlement

Plusieurs études ont déjà été entreprises ou sont déjà terminées pour fournir le contexte requis et les données pour l'examen quinquennal. Il faut inclure ici des études portant sur des ÉE couvrant plusieurs juridictions; l'expérience au plan international et provincial relative aux évaluations environnementales (ÉE); et la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies.

La présente étude est une vérification opérationnelle des quatre règlements d'origine en vertu de la *Loi*. Les quatre règlements d'origine comprennent le règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées, le règlement sur la liste d'inclusion, le règlement sur la liste d'études approfondies et le règlement sur la liste d'exclusion.

## 1.2 OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

Les objectifs poursuivis par la vérification étaient les suivants :

- Voir si les règlements respectent leurs objectifs d'origine;
- Déterminer si les règlements visent les types de projets pertinents;
- Voir si les règlements sont appliqués de façon cohérente;
- Voir s'il existe des procédures opérationnelles concernant l'application des règlements.

Au cours de la vérification, aucune recommandation particulière n'a été demandée et aucune suggestion n'a été sollicitée quant aux modifications à apporter aux règlements.

## 1.3 APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification s'est en grande partie basée sur des interviews avec les représentants des autorités (AR) et d'autres personnes bien informées, en utilisant le guide d'interview présenté à l'annexe A. L'annexe B contient un aperçu des gens qui ont participé à la vérification. La plupart des interviews ont été faites par téléphone, mais des rencontres personnelles ont également été tenues avec des personnes de la Région de la capitale nationale (RCN), lorsque c'était possible. La plupart des interviews ont été faites sur une base individuelle; cependant, plusieurs interviews visaient plus d'une personne. Les interviews duraient entre 30 et 60 minutes. Des notes écrites ont été prises pour toutes les interviews et ces notes pourraient être mises à la disposition de l'Agence si elle en faisait la demande. Une ou deux des plus grandes AR ont distribué le guide d'interview à leurs bureaux régionaux; par la suite, l'experte-conseil a reçu les commentaires sous forme consolidée.

En plus des interviews, les documents pertinents sur la *Loi* et les règlements ont été analysés. Avant d'entreprendre la vérification, l'experte-conseil avait prévu recueillir des informations statistiques auprès des AR sur l'utilisation des différents articles et paragraphes de chaque règlement; cependant, cela n'a pas été possible parce que les AR ne conservent pas ce genre d'information en général. Les AR consignent le nombre d'éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées pour préparer les rapports pour l'index fédéral d'évaluation environnementale (IFÉE); elles ne conservent pas de rapport permettant de déterminer quels éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées ont été utilisés. De même, le nombre d'études approfondies est signalé pour l'IFÉE, mais on ne consigne pas les articles du règlement utilisé des études approfondies. Cependant, les informations sur les études approfondies doivent également figurer dans l'IFÉE; c'est pourquoi il est possible d'avoir une idée des dispositions des règlements sur la liste d'étude approfondie utilisées le plus fréquemment. Aucune information statistique n'était disponible auprès des AR quant au règlement sur la liste d'inclusion ou le règlement sur la liste d'exclusion, même si un grand nombre des personnes interviewées ont fourni une évaluation des articles utilisés le plus fréquemment.

# 2. CONTEXTE LÉGISLATIF DES RÈGLEMENTS

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les quatre règlements d'origine sont entrés en vigueur en 1995. Les objets de la *Loi* sont les suivants :

*a) S'assurer de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;*

*b) Inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;*

*c) De faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites;*

*d) De veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale"* (a. 4).

À cette fin, le paragraphe 5(1) de la *Loi* exige la tenue d'une ÉE des projets dans les circonstances suivantes:

- Lorsque le gouvernement fédéral est le promoteur d'un projet;
- Lorsque le gouvernement fédéral fournit le financement ou une garantie de prêt pour un projet;
- Lorsqu'un projet se déroule sur le territoire domanial;
- Lorsque le gouvernement fédéral émet certains types de permis, de licences ou d'approbations pour un projet.

LE RÈGLEMENT SUR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES

Les règlements sur les dispositions législatives et réglementaires désignées donne la liste des permis, des licences ou des approbations qui déclenchent l'application de la *Loi*. À titre d'exemples d'articles de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, il faut souligner le paragraphe 71(1) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui permet au ministre de l'Environnement d'accorder un permis pour déverser des déchets aux fins d'élimination dans les océans, et l'article 35(2) de la *Loi sur les pêches*, qui indique que le ministre des Pêches et Océans peut accorder des autorisations d'exécution de travaux qui entraîneront une modification, une perturbation ou une destruction de l'habitat du poisson. Si un projet nécessite un permis, une licence ou une approbation apparaissant sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, il doit faire l'objet d'une ÉE conformément aux dispositions de la *Loi*.

RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'INCLUSION

La *Loi* définit un projet comme suit :

- Réalisation - y compris l'entretien, la modification, la désaffectation ou la fermeture d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète;

- Toute activité concrète non liée à un ouvrage désignée par règlement aux termes de la *Loi*.

Les activités concrètes sont comprises dans la définition d'un projet parce que certaines d'entre elles peuvent avoir des effets importantes sur l'environnement, même si la plupart des projets sont des ouvrages. Il est important de s'assurer que ces types d'activités concrètes font l'objet d'ÉE et que ces activités apparaissent dans les règlements sur la liste d'inclusion. Comme exemples d'activités concrètes apparaissant sur la liste d'inclusion, il

faut signaler les vols d'aéronefs à basse altitude, le déversement dans l'océan de toute substance nécessitant un permis émis en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les activités concrètes qui nécessitent une licence pour utiliser ou occuper des terres domaniales en vertu du *Règlement sur les immeubles fédéraux*.

## RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'ÉTUDE APPROFONDIE

Une fois qu'une AR a déterminé que la *Loi* s'applique à un projet, elle doit décider quel type d'ÉE est requis. Quatre types d'ÉE sont permis en vertu de la *Loi* sont les suivants:

- L'examen préalable;
- L'étude approfondie;
- La médiation;
- L'examen par une commission.

Le type d'ÉE le plus simple est l'examen préalable et le type le plus courant d'ÉE est l'examen préalable (plus de 99 % des ÉE sont des examens préalables). Pour les projets plus grands ou plus complexes, soit ceux qui risquent le plus d'avoir des effets environnementaux négatifs, l'étude approfondie peut être requise. Le règlement sur la liste d'étude approfondie énonce les types de projets pour lesquels il faut faire une étude approfondie. Au nombre des exemples, il faut signaler une centrale électrique à combustible fossile de 200MW ou plus et les projets de construction, de désaffectation ou d'abandon d'une usine de pâte à papier ou d'une usine de pâte et papiers. Les médiations ou les commissions d'examen peuvent être utilisées pour les très grands projets ou lorsque le projet suscite de l'inquiétude dans la population.

## RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'EXCLUSION

Un projet peut être exclu des exigences des ÉE dans certain cas :

- Si le projet apparaît dans le règlement sur la liste d'exclusion;
- Si le projet est réalisé à la suite d'une urgence nationale;
- Si le projet est réalisé pour des raisons de sécurité nationale.

Le règlement sur la liste d'exclusion donne les types de projets considérés comme ayant des effets peu importants sur l'environnement et qui, par conséquent, ne nécessitent pas d'ÉE. Au nombre des projets exclus, il faut englober l'entretien prévu ou la réparation d'ouvrages existants ou l'érection d'un petit bâtiment.

## MODIFICATIONS APPORTÉES AUX RÈGLEMENTS

En mars 1999, l'Agence et le ministère de la Justice ont préparé un ensemble de modifications à apporter aux quatre règlements. Un grand nombre des modifications ont été proposées à la suite d'un programme conjoint de surveillance organisé par l'Agence et Industrie Canada au cours des 15 mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi*. Depuis, l'Agence a consulté ses intervenants sur les modifications proposées. Le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale et le comité consultatif sur la réglementation et les administrateurs provinciaux/territoriaux d'évaluation environnementale ont participé à ces consultations.

L'Agence met actuellement la dernière main à son énoncé sur l'évaluation de l'incidence sur la réglementation, énoncé qui accompagnera les modifications avant leur publication dans la Partie I de la Gazette du Canada.

## 3. RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

### 3.1 LE RÈGLEMENT SUR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES

#### 3.1.1 L'utilisation de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées

S'il faut en croire les informations sur l'IFÉE, quelque 5 329 ÉE ont été déclenchées en vertu de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées entre 1994 et 1998 (juin). Cela représente environ 35 % de toutes les ÉE déclarées pendant cette période, si bien que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées est la liste la plus active des quatre grands éléments déclencheurs de la *Loi* (les quatre éléments déclencheurs sont abordés à la rubrique 2).

Même s'il n'y a pas d'informations statistiques permettant de déterminer quel article ou quel paragraphe de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées sont utilisés le plus fréquemment, toutes les personnes interviewées ont indiqué que les éléments déclencheurs de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables* sont de loin les éléments utilisés le plus fréquemment. Les autres éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires fréquemment utilisés sont les suivants :

- La Loi *canadienne sur la protection de l'environnement* (rejet dans les océans);
- La Loi *sur les explosifs*;
- La *Loi sur les Indiens* et ses règlements d'application;
- La *Loi sur l'Office national de l'énergie*;
- Le règlement sur les parcs nationaux (5);
- Le règlement sur les terres territoriales.

#### 3.1.2 L'esprit de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées

La plupart des AR et des autres personnes interviewées ont déclaré que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées respecte ses intentions générales; cependant, tous ont indiqué que la législation et le règlement sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées n'avaient pas été préparées pour être utilisées comme éléments déclencheurs d'ÉE. Cela limite leur efficacité comme moyen d'assurer une bonne protection environnementale, ce qui cause certaines difficultés, notamment :

- **Les dispositions législatives et réglementaires de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées :** Un certain nombre des AR interviewées se sont demandé si les dispositions de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées respectent les intentions générales sous-jacentes à la liste. À l'heure actuelle, un grand nombre des points apparaissant sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées sont des dispositions dont le but est de protéger l'environnement. À titre d'exemple de dispositions touchant la liste, il faut signaler les articles de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Mais si la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées vise à englober des projets qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement, il vaudrait alors sans doute mieux de se concentrer davantage sur les dispositions qui ne portent pas déjà sur la protection environnementale. Par ailleurs, en se concentrant sur les dispositions législatives et réglementaires environnementales désignées, on risque d'aboutir à des chevauchements et à des dédoublement (voir la rubrique 3.1.4).

  En revanche, d'autres AR ont estimé que même les dispositions législatives et réglementaires conçues pour protéger l'environnement peuvent avoir des effets négatifs importants qui devraient être évalués. Elles appuyaient l'inclusion des

dispositions environnementales qui sont déjà sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées.

- **Nécessité de tenir compte de l'environnement récepteur d'un projet :** Plusieurs AR et le personnel de l'ACEE interviewés ont soutenu qu'il est important de tenir compte de l'environnement récepteur d'un projet avant d'entreprendre une ÉE. Les dispositions législatives et réglementaires ne suffisent pas, à elles seules, pour déclencher une ÉE. Pourrait-on englober certains critères environnementaux dans une version modifiée de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées de sorte que les deux types de facteurs (c'est-à-dire un élément déclencheur de nature législative / réglementaire et un élément déclencheur environnemental) devraient être considérés avant qu'une ÉE ne soit requise ? On a souligné que le même projet pourrait ne pas avoir d'effets sur l'environnement ou qu'il pourrait avoir une incidence très importante suivant la nature de l'environnement récepteur (ce commentaire a également été fait en ce qui a trait à la liste d'étude approfondie et à la liste d'exclusion). Il se pourrait qu'une ÉE soit une perte de temps et d'argent pour un projet lorsqu'il est déjà manifeste que le projet en question n'aura pas d'effets importants sur l'environnement. L'information environnementale devrait donc faire partie de la décision permettant de déterminer s'il faut ou non faire une ÉE.

  D'autres ont cru que ce ne serait pas une bonne idée de demander aux AR de tenir compte de l'environnement récepteur dans le processus déclencheur d'ÉE. Les promoteurs et certaines AR ont soutenu que cela ne serait pas une bonne décision pour les raisons suivantes :

  ⇒ Ce serait demander aux AR de faire une évaluation préalable avant la tenue d'une ÉE. Autrement dit, on essaierait de deviner le résultat de l'ÉE elle-même;

  ⇒ Il serait difficile d'établir des critères acceptés universellement pour l'environnement récepteur;

  ⇒ Les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées seraient beaucoup plus discrétionnaires, ce qui pourrait entraîner des contestations plus fréquentes de la *Loi.*

- **Les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées se produisent trop tard au cours de la planification des projets :** Plusieurs AR ont indiqué que les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées (spécialement ceux de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables*) surgissent habituellement très tard au cours du processus de planification des projets. C'est pourquoi on ne peut pas les utiliser pour encourager l'utilisation de ÉE comme outil de planification. Ces éléments déclencheurs ne respectent donc pas l'un des principaux objectifs de l'ensemble de la *Loi,* soit encourager l'utilisation de l'ÉE comme outil de planification des projets.

  Ces éléments déclencheurs se produisent trop tard parce que les AR et les promoteurs ont habituellement terminé ou presque la planification de leur projet avant qu'il devienne évident qu'un permis ou une licence fédérale sera nécessaire, comme dans le cas de la *Loi sur les pêches* ou la *Loi sur la protection des eaux navigables.* Par ailleurs, les AR demandent habituellement aux promoteurs de présenter les informations sur leur planification lorsqu'ils demandent un permis ou une licence, parce que ces informations sont requises pour décider s'il faut un permis

ou une licence ou s'il faut faire une ÉE. C'est pourquoi ces éléments déclencheurs ne sont pas d'une grande aide pour planifier les projets.

Lors des discussions sur ce problème, les promoteurs et l'une des provinces ayant participé à l'interview ont déclaré que les AR devraient prendre pour acquis qu'il faudra émettre un permis ou une licence ou qu'une ÉE devra être faite dès qu'elles sont informées de la tenue d'un projet, même si on découvre à une date ultérieure que cela est inutile au moment de la planification du projet. Autrement dit, les ministères devraient se comporter comme s'il fallait obtenir un permis ou une licence ou tenir une ÉE jusqu'à preuve du contraire. Cela pourrait permettre de tenir compte des facteurs environnementaux plus tôt au stade de la planification. Cela accélérerait sans doute le processus d'approbation, parce que les promoteurs recevraient des informations plus tôt des AR sur les exigences touchant les ÉE. En réponse à cette suggestion, l'une des AR clés a indiqué que les ressources n'étaient pas suffisantes pour fournir assez tôt un conseil aux promoteurs de projets qui pourraient nécessiter une licence ou un permis et une ÉE. Les AR n'ont que les ressources requises pour traiter des projets qui nécessiteront une licence ou un permis et une ÉE. Il est donc difficile de voir comment ce problème peut être résolu.

- **La portée d'une ÉE peut être limitée à une décision fédérale :** Certaines AR ont indiqué de l'un des grands problèmes relatifs à l'utilisation des éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires tient au fait que la portée d'une ÉE peut être limitée à la décision fédérale qui déclenche l'ÉE et que, souvent, la décision fédérale ne porte que sur une petite portion du projet, même si d'autres parties du projet ou d'autres activités connexes proposées par un promoteur pourraient avoir des effets importants sur l'environnement. Cela signifie qu'il n'est pas possible pour l'ÉE d'examiner les effets environnementaux de l'ensemble du projet et des autres activités connexes.

  D'autres AR ont signalé leur préférence pour les ÉE des projets qui font appel aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et qui sont limitées aux décisions fédérales, parce que, souvent, il n'est pas possible ni pratique d'évaluer tous les effets environnementaux de tous les aspects d'un projet et de ses activités connexes. Cette question est au cœur même de l'affaire Sunpine qui est actuellement en appel.

- **Les mesures d'atténuation sont limitées aux secteurs relevant de la juridiction fédérale :** Quelques AR ont soulevé le fait que les mesures d'atténuation pour les projets déclenchés par la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées sont limitées aux secteurs relevant de la juridiction fédérale, ce qui limite considérablement l'efficacité des ÉE comme outil de gestion de l'environnement. Une AR clé a indiqué qu'il s'agit d'un grave problème dans un certain nombre de domaines comme celui de la migration des oiseaux, où les provinces ont juridiction sur la protection de l'habitat. La même AR a suggéré qu'une façon de résoudre le problème est d'essayer d'harmoniser le **contenu** des ÉE fédérales et provinciales et non de se limiter au **processus.** Cela permettrait d'inclure dans l'ÉE des mesures d'atténuation globales et efficaces chaque fois qu'un projet risque de causer des effets importants sur l'environnement, malgré la nature fragmentée du partage des responsabilités en ce qui concerne l'environnement.

3.1.3 L'application de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées

Plusieurs questions ont été soulevées en ce qui concerne l'application de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, notamment ce qui suit :

- **L'interprétation :** Plusieurs AR ont soutenu que le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* lui-même est très légaliste en plus d'être difficile à comprendre. Il n'est pas facile à utiliser. Les répondants ont ajouté que la version annotée du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* était beaucoup plus utile et facile à utiliser que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées elle-même.

- **Les principaux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires sont de nature discrétionnaire :** Un certain nombre d'AR clés, une province et les promoteurs interviewés ont convenu que l'application les éléments déclencheurs de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables* est de nature discrétionnaire. Par exemple, le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* (l'un des éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées) permet au ministre des Pêches et des Océans d'accorder une autorisation de faire des travaux qui pourraient modifier l'habitat halieutique. Il ne s'agit pas ici d'un permis de se livrer à des activités spécifiques mais plutôt d'une autorisation de modifier l'habitat des poissons, peu importe le motif sous-jacent à cette modification. Par ailleurs, cela donne au ministère des Pêches et des Océans un grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles activités modifieront l'habitat des poissons et, par conséquent, quelles activités feront l'objet d'une ÉE et, en retour, quelles activités ne modifieront pas l'habitat des poissons, ce qui ne nécessitera pas d'autorisation ni d'ÉE.

  La nature discrétionnaire des principaux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires pose des problèmes pour les motifs suivants :

  ⇒ Les promoteurs doivent attendre que les AR décident si une autorisation est requise avant de savoir s'il faut effectuer une ÉE. Cela peut prendre du temps et retarder le projet;

  ⇒ Les AR doivent décider si des autorisations et des ÉE sont requises pour des centaines de projets par année en étudiant chaque cas, même si leurs ressources sont très limitées (le ministère des Pêches et des Océans prend des décisions sur environ 500 projets par année).

  Le ministère des Pêches et des Océans a tenu des consultations avec des intervenants multiples pour résoudre cette question. L'une des suggestions consiste à modifier la *Loi sur les pêches* en ajoutant un paragraphe 35(3) qui énoncerait les types de projets, avec des seuils, qui seraient requis pour obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 35(2). Cela donnerait aux promoteurs et au Ministère un certain degré de certitude quant au moment où les autorisations et les ÉE sont requises. Cela réduirait également le nombre d'ÉE entreprises pour de petits projets déclenchés par la *Loi sur les pêches*. Cependant, les gens ne sont pas tous d'accord avec cette proposition. Par exemple, les représentants des ONG interviewés s'opposent aux changements qui seraient apportés aux éléments déclencheurs de la *Loi sur les pêches* parce qu'ils craignent que certains projets susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement seraient exemptés des exigences s'appliquant aux ÉE.

- **Le personnel des AR n'est pas toujours suffisamment au courant de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées :** Le personnel de l'ACEE et une ou deux AR ont soutenu que les effectifs des AR, spécialement au niveau des régions ou des districts, n'appliquent pas toutes les parties de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées parce qu'ils ne sont pas suffisamment familiers avec la liste (voir également la rubrique 4.3).

- **Éléments déclencheurs multiples de la liste des dispositions législatives et réglementaires :** L'une des AR a mentionné qu'on pourrait rencontrer des problèmes lorsqu'un projet comporte plusieurs éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. De façon plus précise, il pourrait être difficile de coordonner une ÉE relevant de plusieurs AR, spécialement lorsque les AR sont situées à différents endroits. Cela devient un problème d'envergure dans le Nord, là où les AR peuvent être séparées par de grandes distances et se situer même dans différents fuseaux horaires.

- **Taille minimale des projets et examens préalables par catégorie :** L'une des AR a signalé que l'application de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées a mené à plusieurs ÉE de projets de faible ampleur n'ayant pas d'incidence environnementale et que ce n'était pas un bon moyen d'utiliser les ressources fédérales limitées. Elle a soutenu que la solution consisterait sans doute à introduire des critères en ce qui touche la taille minimale des projets et d'inclure ces critères dans la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. On réduirait ainsi le nombre d'ÉE s'appliquant à des petits projets. Le représentant de l'AR a également souligné que certaines régions de son ministère utilisent déjà des critères non officiels fondés sur la taille des projets. Voir également la rubrique 4.1.

  Une personne de l'ACEE a indiqué que les éléments déclencheurs de la *Loi sur les Indiens* étaient un bon exemple de ce problème en ce qui concerne les permis relatifs à l'utilisation des terres. En Saskatchewan, des milliers de permis d'utilisation des terres sont émis chaque année et chaque permis nécessite une ÉE, tout au moins en théorie. Il n'est pas possible ni même nécessaire de faire une ÉE pour chaque permis d'utilisation des terres. On résout actuellement ce problème en faisant des examens préalables par catégorie.

### 3.1.4 Autres sujets

Plusieurs autres sujets ont été soulevés en ce qui concerne la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées :

- **La nécessité d'un processus régulier pour faire les modifications consécutives :** Toutes les AR et le personnel de l'ACEE interviewés ont dit qu'il fallait avoir un processus ordinaire plus rapide pour apporter les modifications requises à la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Tout en reconnaissant l'imminence de la publication d'un groupe de modifications dans la Partie I de la Gazette du Canada, les AR ont estimé que ce processus devrait se tenir plus fréquemment (chaque année, par exemple). L'une des AR a déclaré avoir informé l'Agence en 1996 à propos de certaines modifications législatives qui auraient une incidence sur les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées; mais cette liste n'a toujours pas été modifiée pour tenir compte des changements et elle est donc loin d'être à jour. Cela risque de porter à confusion et d'entraîner de fausses interprétations de la part des intervenants qui prennent pour acquis qu'ils n'ont pas à faire d'ÉE parce que la nouvelle

législation/réglementation ne se trouve pas sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Une autre AR a signalé que les règlements de son ministère étaient très fluides et qu'il faut que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées soit plus à jour. En fait, le personnel de l'ACEE interviewé a soutenu que les AR devraient être responsables des modifications consécutives à *Loi* au moment de la révision de leur législation et de leurs règlements. L'une des personnes de l'ACEE a poursuivi en disant qu'un grand nombre des autorités supérieures de certaines AR et les avocats du ministère de la Justice affectés aux AR ne connaissent pas la *Loi* et ne savent pas que leur loi et leurs règlements sont utilisés comme éléments déclencheurs d'ÉE. (Voir la rubrique 4.2)

- **L'incidence de la déréglementation sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées :** Quelques AR se sont dites inquiètes, signalant que la déréglementation fédérale réduit le nombre d'éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, ce qui réduit la capacité du gouvernement fédéral d'exiger la tenue d'une ÉE. Par exemple, on dénombre un total de 37 éléments déclencheurs sur la liste des dispositions législatives et réglementaires en vertu de la *Loi sur le transport ferroviaire* et la *Loi nationale sur le transport* (ces *Lois* ont maintenant été révoquées et remplacées par la *Loi canadienne sur les transports*), mais on n'a prévu que 7 éléments déclencheurs dans cette nouvelle *Loi*. De même, le nombre d'ÉE tenues par l'Agence nationale sur le transport est passé d'environ 350 par année à environ 60-70 par année en raison de la déréglementation.

- **Évitement :** Quelques AR, des ONG et des personnes de l'ACEE ont signalé que dans certains cas, les promoteurs ne demandaient pas de permis ou de licence fédérale parce qu'ils savaient que leur demande déclencherait l'application de la *Loi*. Autrement dit, ils évitent les ÉE en ne demandant pas les permis ou les licences qu'il leur faudrait.

- **Chevauchement et dédoublement :** Au moins deux AR ont indiqué qu'il y a des chevauchements et des dédoublements au niveau du processus d'évaluation à cause de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Le permis ou la licence apparaissant sur cette liste exige qu'une évaluation soit faite. À titre d'exemple de cette inquiétude, il faut signaler le règlement sur les canaux historiques qui se trouve sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Ce règlement exige qu'une évaluation des ressources naturelles et culturelles soit faite avant qu'un permis ne soit émis; en outre, il faut faire une ÉE en vertu de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Dans la pratique, le personnel sur place utilise la même évaluation à ces fins et décide quels projets devraient être inscrits sur l'IFÉE. D'autres exemples de chevauchements et de dédoublements mentionnés comprennent les éléments déclencheurs de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

## 3.2 LE RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'INCLUSION

### 3.2.1 L'utilisation de la liste d'inclusion

Il n'y a pas d'informations statistiques sur l'utilisation de la liste d'inclusion. Par ailleurs, plusieurs des personnes interviewées ont révélé qu'il serait difficile de recueillir ces informations parce que la plupart des points apparaissant sur la liste d'inclusion apparaissent également sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées; leur présence sur la liste d'inclusion vise à mieux assurer l'assujettissement d'une activité concrète comportant des éléments déclencheurs contenus sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées à la *Loi*. Par conséquent, dans bien des cas, il est impossible de dire si une ÉE a été déclenchée par la liste des dispositions

législatives et réglementaires désignées ou par la liste d'inclusion. Pour démontrer ce fait, il faut noter que 62 des articles de la liste d'inclusion sur 78 ont trait aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées.

Environ la moitié des AR interviewées, deux provinces, une personne du personnel de l'ACEE et un intervenant ont signalé qu'ils n'utilisent pas la liste d'inclusion parce qu'elle ne leur semble pas pertinente. Un grand nombre de ces personnes n'avaient aucun commentaire à formuler sur cette liste.

Parmi les AR qui ont déclaré ne pas utiliser la liste d'inclusion, les points suivants ont été signalés comme étant ceux le plus fréquemment utilisés :

- Partie I — Parcs nationaux et zones protégées, spécialement les articles 2 et 6 :

  L'utilisation de matières naturelles à des fins de construction dans un parc national qui nécessite le permis prévu au paragraphe 11(1*) du Règlement général sur les parcs nationaux*, lorsque l'utilisation vise un nouveau site d'emprunt, l'agrandissement d'un site d'emprunt existant l'augmentation de la quantité de matières extraites ou nouvelles activités d'extraction ou l'extraction de matières d'endroits aquatiques (art. 2);

  L'occupation de terres domaniales qui nécessite le permis d'occupation prévu au paragraphe 18(1) du *Règlement de 1991 sur les baux et les permis d'occupation dans les parcs nationaux* (art. 6).

- Partie II — Projets pétroliers et gaziers;

- Partie VII - Pêches;

- Partie XII - Divers, spécialement l'article 76 :

  Les activités concrètes qui nécessitent le permis prévu à l'alinéa 4(2)a) relatif Au droit d'usage ou d'occupation prévu à l'alinéa 4(2) a du *Règlement concernant les immeubles fédéraux*,

3.2.2 Le but de la liste d'inclusion

Parmi les répondants qui ont fourni des commentaires sur la liste d'inclusion, plusieurs n'étaient pas très certains des intentions d'origine de la liste. Certaines AR ont indiqué que la liste d'inclusion avait été établie pour s'assurer que les activités concrètes ayant trait aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées devraient faire l'objet d'ÉE. S'il faut en croire cette interprétation, la liste d'inclusion n'est rien d'autre qu'une répétition de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. D'autres, incluant les ONG et certains effectifs de l'ACEE, ont déclaré que l'intention était d'englober **toutes** les activités concrètes fédérales susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement et qui devraient faire l'objet d'une ÉE, qu'il y ait ou non un élément déclencheur de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Selon (une personne qui fait autorité ) à l'Agence, ce dernier était, et est toujours, le but premier de la liste d'inclusion. Une personne s'est rappelée que le besoin d'englober les activités sans avoir un élément déclencheur de la liste des dispositions législatives et réglementaires sur la liste d'inclusion découlait d'un projet de vols à basse altitude à Goose Bay au début des années 1990.

Peu de personnes interviewées semblaient connaître le projet de la Partie 2 de la liste d'inclusion, et de sa relation par rapport aux intentions d'origine de la liste d'inclusion, malgré les consultations tenues par l'Agence. Un représentant d'un ONG interviewé avait l'impression que l'Agence limite les discussions portant sur les modifications à la liste d'inclusion uniquement aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Même s'il peut s'agir uniquement d'une mauvaise compréhension, (les modifications proposées pour le règlement sur la liste d'inclusion comprennent certaines activités concrètes qui n'apparaissent pas sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées), cela démontre un manque de connaissances à propos de la liste d'inclusion.

La plupart des AR et d'autres personnes qui ont fourni des commentaires à propos de la liste d'inclusion ont indiqué que la distinction entre les ouvrages et les activités concrètes manque de logique au plan opérationnel. On a suggéré que si le but de la liste d'inclusion est de répéter le contenu de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, deux listes distinctes n'ont pas de raison d'être. D'un autre côté, si le but de la liste d'inclusion est de couvrir tous les types d'activités physiques fédérales susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, alors l'Agence devrait établir un base environnementale rationnelle pour s'assurer que tous les types pertinents d'activités concrètes apparaissent sur la liste d'inclusion. Cela pourrait comprendre des critères environnementaux (comme la proximité d'un cours d'eau ou l'habitat d'espèces menacées).

Parallèlement, les ONG ont souligné qu'on leur avait dit que les activités concrètes sans élément déclencheur de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées seraient administrées par d'autres moyens de gestion environnementale, comme les stratégies de développement durable et les systèmes de gestion environnementale; par conséquent, il n'était pas nécessaire de les inclure dans la liste d'inclusion. Mais les ONG se sont demandé si cela s'était bel et bien produit. Ils ont demandé entre autres si les stratégies de développement durable et les systèmes de gestion de l'environnement avaient évalué l'incidence environnementale des activités fédérales et fourni un niveau équivalent de protection environnementale que ce qui aurait été fourni si l'activité avait été assujettie à la *Loi* ? En général, les répondants croyaient que ce n'était pas le cas et que, par conséquent, toutes les activités fédérales susceptibles d'avoir des effets environnementaux devraient apparaître sur la liste d'inclusion.

### 3.2.3 Ajouts et révisions à la liste d'inclusion

Quelques AR ont déclaré qu'il était important de faire attention aux ajouts apportés à la liste d'inclusion. Tout ajout devrait être libellé avec beaucoup de soin pour ne pas englober également les activités qui ne nécessitent pas d'ÉE. Une AR a déclaré qu'il était plus difficile de définir les activités concrètes que les ouvrages.

On a insisté sur la nécessité d'éviter les dédoublements et les chevauchements au niveau des évaluations au moment des ajouts à la liste d'inclusion (voir également la rubrique 3.1.4). Une AR a souligné que les produits de biotechnologie n'ont pas besoin d'apparaître sur la liste d'inclusion parce que d'autres lois fédérales exigent qu'on fasse l'évaluation de ces produits (comme la *Loi sur les fourrages*, la *Loi sur les semences* et la *Loi sur la protection des plantes*). Cette AR s'opposait aux ajouts à la liste d'inclusion.

D'autres AR ont soutenu que la liste d'inclusion pourrait servir à réduire le nombre de petits examens préalables. Par exemple, il est plus logique d'évaluer un plan pour les pêches ou un plan de gestion des forêts que d'évaluer des permis individuels de pêche ou de coupe de bois. Il est plus rentable d'évaluer les plans d'activités que les petits projets

individuels sans parler du fait que cette méthode offre un moyen de s'attarder aux effets cumulatifs.

Nombre d'AR ont mentionné le débat visant à déterminer s'il fallait ajouter l'aquaculture à la liste d'inclusion — certains ont soutenu qu'il fallait l'inclure, tandis que d'autres n'étaient pas d'accord. D'autres ont suggéré d'ajouter le tourisme et l'écotourisme à la liste d'inclusion.

Une AR a exprimé des inquiétudes à propos du processus de consultation interministérielle utilisé pour préparer les modifications à apporter à la liste d'inclusion, soutenant que le processus était conflictuel et chronophage. Les représentants de ce ministère ont poursuivi en disant qu'il pourrait être presque impossible d'établir une liste d'inclusion s'appliquant à toute l'administration fédérale et que tout le monde accepterait. Il pourrait être préférable d'établir une liste d'inclusion comportant des parties différentes pour chaque AR clé, tout comme il y a actuellement une partie séparée pour les parcs nationaux et les secteurs protégés qui couvrent principalement les rôles et les responsabilités du ministère du Patrimoine canadien.

## 3.3 RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'ÉTUDE APPROFONDIE

### 3.3.1 L'utilisation de la liste d'étude approfondie

Comme on l'a noté à la rubrique 1.3, on peut déduire de l'IFÉE les informations portant sur les points de la liste d'étude approfondie les plus fréquemment utilisés. Depuis 1994/95, 25 études approfondies ont été tenues et de ce nombre, 17 étaient rattachées aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Même si ces 17 études approfondies portent sur une gamme de points de la liste d'études approfondies, les sections de la liste les plus fréquemment utilisées sont les suivantes :

- Partie I — Parcs nationaux et zones protégées
- Partie IV — Projets pétroliers et gaziers (principalement les pipelines);
- Partie VI — Les établissements nucléaires et les établissements connexes (entreposage et gestion des déchets);
- Partie VIII - Défense (désaffectation).

### 3.3.2 Le but de la liste d'étude approfondie

La plupart des personnes interviewées ont indiqué que la liste d'études approfondies respecte son intention d'origine de déterminer les projets nécessitent une étude approfondie. Cependant, un grand nombre ont indiqué que les seuils s'appliquant à la taille des projets nécessitant une étude approfondie sont arbitraires. Plusieurs on souligné que les seuils découlaient de négociations interministérielles prolongées et difficiles et que ces négociations n'avaient pas vraiment pour but d'évaluer dans une grande mesure l'incidence environnementale. L'une des AR a insisté sur la nature arbitraire des seuils en demandant si une route de 49 km qu'on pense construire nécessite une étude approfondie (si le seuil est établi à 50 km). (Il s'agit ici d'un exemple réel). Malgré ces commentaires sur la nature arbitraire des seuils des projets, personne n'a indiqué qu'il ne faudrait pas les utiliser.

Certains ont noté que même si les seuils offrent un certain degré de certitude à propos des projets nécessitant une étude approfondie, ils ne tiennent pas compte de l'environnement récepteur d'un projet. Ces répondants suggéraient que l'étude approfondie devrait comprendre des critères environnementaux, comme la proximité par rapport à l'habitat d'espèces menacées. Cela tient au fait que dans certains environnements récepteurs (comme un secteur déjà aménagé) un projet pourrait ne pas avoir d'effets importants,

mais qu'ailleurs (comme dans un secteur non développé) le projet pourrait avoir des effets très importants (le même commentaire a également été fait à propos de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et la liste d'exclusion). Par contre, d'autres ont pensé que l'utilisation de critères environnementaux équivaudrait à une évaluation préalable.

3.3.3 Le libellé de la liste d'étude approfondie

Plusieurs sujets ont été soulevés concernant le libellé et les seuils de la liste d'études approfondies, notamment ce qui suit :

- **Clarification de la terminologie :** Il faut clarifier ou modifier une partie des expressions utilisées. Par exemple :

  ⇒ art. 2b) : Projet de construction , de désaffection ou de fermeture dans une réserve de faune ou un refuge d'oiseaux migrateurs, d'un… barrage, d'une digue, d'un réservoir ou d'une autre structure de dérivation des eaux. Cet article s'applique-t-il à la création de petits étangs artificiels ?

  ⇒ art. 3 : Projet d'agrandissement d'un terrain de golf ou d'une pente de ski dans un parc national ou dans une réserve d'un parc national (noter le souligné sous agrandissement). Comment définit-on un agrandissement ?

  ⇒ la Partie VIII, Défense, les mots base et station ne sont pas suffisamment larges et ils ne sont pas appropriés.

- **Seuils :** Certains ont indiqué qu'un des seuils sont trop élevés tandis que d'autres sont trop bas. Par exemple, une AR a soutenu que le seuil indiqué à l'art. 28c) est trop bas et qu'il devrait être augmenté (art. 28c)) : un terminal maritime conçu pour recevoir des navires de plus de 25 000 tonnes. Par contre, un représentant des ONG a souligné que le seuil pour les nouvelles lignes de chemin de fer (art. 29a)) est trop élevé. Plusieurs personnes ont mentionné que le seuil pour une nouvelle fonderie est trop élevé (art. 22b)) et ont cité le cas de la fonderie prévue en Argentine. La fonderie se situe en deça du seuil actuel de 1 000 t/j et qu'une étude approfondie ne serait requise qu'en raison de la taille du terminal maritime. On a noté qu'on a tenu compte du seuil de la fonderie dans la modification qu'on se propose d'apporter au règlement sur la liste d'étude approfondie.

- **Changements apportés à la liste :** Plusieurs AR ont indiqué qu'il est peu vraisemblable qu'un grand nombre de points apparaissant sur la liste d'études approfondies seront utilisés un jour et qu'il faudrait peut-être songer à les supprimer de la liste. À titre d'exemple, on a souligné l'article 24, l'agrandissement d'une base ou d'une station où l'agrandissement produira une augmentation de la superficie de la base ou de la station militaire de plus de 25 p. 100 ou l'agrandissement de plus de 25 p. 100 de la superficie cumulative d'un immeuble situé sur une base ou sur une station militaire. Comme autre exemple, on a mentionné la fermeture d'un aéroport (art. 30(b)).

  Certains répondants ont indiqué qu'il faut établir une méthode normale d'analyse de la liste pour s'assurer qu'elle est à jour compte tenu des projets actuels et prévus et qu'elle identifie les bons types de projets. Par exemple, une AR a mentionné que lorsque la liste d'études approfondies a été préparée, personne ne pensait qu'on exploiterait un jour des mines de diamants au Canada; par conséquent, les mines de diamants n'apparaissent pas sur la liste d'études approfondies, même si en

rétrospective elles devraient y apparaître. Cela permet de conclure qu'il faudrait sans doute revoir et mettre à jour la liste régulièrement.

### 3.3.4 Fractionnement des projets

Quelques AR et un représentant provincial ont indiqué que certains intervenants et certaines AR évitaient les études approfondies en fractionnant les projets. Ce représentant provincial a parlé d'un exemple où une AR a fait des examens préalables individuels de chaque élément déclencheur de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées pour les tronçons d'une route de 350 km; il n'a pas évalué toute la route parce qu'il aurait alors fallu faire une étude approfondie.

Deux motifs sont évoqués pour justifier le fractionnement des projets :

- Certains essaient d'éviter les délais supplémentaires, les coûts additionnels et les efforts requis pour faire une étude approfondie, par rapport à un examen préalable. En particulier, on tient compte du temps et des coûts additionnels associés aux consultations publiques lorsque vient le temps de faire une étude approfondie.

- Certaines AR et certains promoteurs s'inquiètent du fait que le ministre de l'Environnement ait un pouvoir de décision pour ce type d'ÉE (l'art. 23 de la *Loi* donne au Ministre le pouvoir de prendre une décision à la suite d'une étude approfondie). En particulier, ces répondants sont inquiets parce qu'en donnant au ministre de l'Environnement des attributions en matière d'étude approfondie, on retire aux autorités municipales la possibilité de prendre des décisions.

  Ces répondants ont suggéré de réviser la *Loi* pour exiger que le ministre de l'Environnement consulte les AR avant de prendre une décision à propos d'une étude approfondie ou de la réviser pour exiger qu'une décision conjointe soit prise par l'AR principale et le ministre de l'Environnement.

### 3.3.5 Autres sujets

Quelques autres sujets ont été soulevés à propos de la liste d'étude approfondie :

- **La compatibilité des listes et des seuils avec les seuils provinciaux d'ÉE:** Une AR a suggéré que les points et les seuils de la liste d'étude approfondie devraient être harmonisés avec les listes et les seuils contenus dans les lois et les règlements provinciaux d'ÉE dans toute la mesure possible. À cette fin, il faudra peut-être faire une révision et une comparaison des exigences fédérales/provinciales en matière d'ÉE. Un représentant provincial a souligné que l'incompatibilité n'est un problème que dans les provinces ayant des lois/règlements d'ÉE qui font appel à un système basé sur des listes pour inclure ou exclure des projets (la plupart des provinces utilisent cette approche).

- **Nouvelles emprises et emprises existantes :** Une personne de l'ACEE a soutenu que plusieurs articles de la liste d'étude approfondie exigent qu'une étude approfondie soit tenue pour les projets linéaires sur une nouvelle emprise, ce qui n'est pas le cas pour une emprise existante. Cela signifie que les promoteurs peuvent éviter l'étude approfondie en érigeant leur projet sur une emprise existante. Y a-t-il des motifs environnementaux justificatifs à cet égard?

## 3.4 RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'EXCLUSION

### 3.4.1 L'utilisation de la liste d'exclusion

Il n'y a pas d'informations statistiques sur l'utilisation du *Règlement sur la liste d'exclusion*; cependant, presque toutes les AR interviewées ont été d'accord pour conclure que les articles ci-dessous sont les plus fréquemment utilisés :

- L'entretien ou la réparation proposée d'un ouvrage existant (art. 1 de l'annexe I, Partie I);
- Projet de construction ou installation d'un bâtiment d'une superficie au sol de moins de 100 mètres carrés et d'une hauteur de moins de 5 m et qui :
  a) ne serait réalisé dans ou sur un plan d'eau ou à moins de 30 m de celui-ci;
  b) n'entraînerait vraisemblablement pas le rejet d'une substance polluante dans un plan d'eau» (art. 3 de l'annexe I, Partie I);
- Projet d'agrandissement ou de modification d'un bâtiment existant, y compris ses structures fixes , qui, à la foi :
  a) n'en augmenterait pas la superficie au sol ou la hauteur de plus de 10 p. 100;
  b) ne serait pas réalisé dans ou sur un plan d'eau ou à moins de 30 m de celui-ci;
  c) n'entraînerait vraisemblablement pas le rejet d'une substance polluante dans un plan d'eau (art. 4 de l'annexe I, Partie I).

Les autres points de la liste d'exclusion fréquemment utilisés comprennent les articles 1, 2, 6, 11 et 12 de l'annexe II (parcs nationaux, etc.) et l'annexe III (canaux historiques). Quelques AR ont indiqué qu'elles n'utilisent pas le *Règlement sur la liste d'exclusion* et qu'elles n'avaient aucun commentaire à faire à ce propos.

### 3.4.2 Le but de la liste d'exclusion

La plupart des AR et des promoteurs interviewés ont indiqué qu'ils utilisent la liste d'exclusion comme moyen de concentrer le processus d'ÉE sur les projets qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement, tout en exemptant les projets qui n'en n'auront pas . Une personne de l'ACEE a indiqué que la liste d'exclusion avait pour but d'être une liste générique à l'intention de toute l'administration fédérale, en dehors des listes d'exclusion propres aux différents ministères. En général, on s'accordait pour dire que la liste d'exclusion ne respecte pas son intention d'origine parce qu'il y a trop d'ÉE portant sur de petits projets de routine n'ayant guère d'effets sur l'environnement.

La majorité des répondants s'accordaient pour dire qu'un plus grand nombre de points pourraient être ajoutés à liste d'exclusion ou qu'on devrait trouver un autre moyen pour réduire le nombre d'ÉE portant sur des petits projets de routine qui ne risquent pas d'avoir d'effets environnementaux. Une personne a soutenu que si la liste d'exclusion a pour but de décrire la gamme de projets fédéraux qui n'ont pas d'incidence environnementale, alors le système est éminemment inadéquat. Il y a beaucoup plus de types de projets qui n'ont pas d'effets sur l'environnement et qui pourraient être ajoutés à la liste. L'un des commentaires connexes a été que certains seuils pourraient être augmentés. Par exemple, l'art. 8 contient une exclusion pour les terrains de stationnement d'une capacité de 10 véhicules ou moins; ce seuil pourrait être augmenté sans risque d'incidence environnementale.

À l'appui de ces commentaires, plusieurs AR ont conclu que l'Agence n'a pas accordé suffisamment d'attention à la liste d'exclusion pour concentrer ses maigres ressources sur les projets qui auront vraisemblablement des effets environnementaux.

Par contre, deux AR et les ONG interviewés ont indiqué que la liste d'exclusion exclut certains projets susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'environnement. On a fait également certaines suggestions spécifiques pour les points apparaissant actuellement sur la liste d'exclusion, mais qui ne devraient pas l'être, comme les campements temporaires (art. 14).

Plusieurs personnes, y compris les ONG et au moins deux AR, ont insisté pour dire que si l'intention de la liste d'exclusion était d'exclure les projets qui n'ont pas d'effets importants sur l'environnement, la liste devrait comprendre plus de critères environnementaux (des commentaires semblables ont été faits à l'égard de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et la liste d'étude approfondie). Contrairement aux autres règlements, la liste d'exclusion contient certains critères environnementaux, mais ces critères sont limités à la proximité des plans d'eau et au rejet de substances toxiques. (Ces deux critères environnementaux sont compris dans un grand nombre de points de la liste d'exclusion.) Mais bien d'autres facteurs environnementaux pourraient influer sur une décision s'appliquant aux projets exemptés des ÉE. Comme une AR l'a indiqué : Le potentiel d'effets environnementaux découle non seulement du type de projet mais également de la nature de l'environnement où le projet est tenu. Les répondants qui ont formulé ce commentaire ont signalé que la liste d'exclusion devrait contenir des critères environnementaux plus universels pour compléter les critères portant sur le type et la taille du projet. À titre d'exemples possibles de critères environnementaux additionnels, il faut signaler la proximité des espèces menacées et leurs habitats.

### 3.4.3 Le libellé de la liste d'exclusion

Plusieurs commentaires ont été faits sur le libellé de la liste d'exclusion :

- Il faut s'assurer de la cohérence entre la liste d'exclusion et la liste d'inclusion. En particulier, l'art. 1 de la liste d'exclusion (projet d'entretien ou de réparation prévu d'un ouvrage existant) peut exclure les activités apparaissant sur la liste d'inclusion, comme le contrôle de la végétation dans les réserves nationales de faune (art. 48 de la liste d'inclusion);

- Le niveau de détail du libellé dans les différents articles varie beaucoup. Par exemple, le libellé de l'art. 1 est très général (projet d'entretien ou de réparation d'un ouvrage existant) alors que le libellé de plusieurs autres articles est très détaillé (comme à l'art. 10, projet d'agrandissement ou de modification d'une clôture existante qui n'en augmenterait pas la longueur ni la hauteur de la clôture de plus de 10 p. 100).

### 3.4.4 L'application de la liste d'exclusion

La plupart des AR ont indiqué qu'elles utilisent la liste d'exclusion, mais une personne de l'ACEE a soutenu que certaines AR ne l'utilisent pas entièrement et qu'elles font des ÉE sur les projets exclus, notamment dans les bureaux régionaux. Par contre, une autre personne de l'ACEE a souligné que certaines AR excluent les projets qui ne respectent pas les critères de la liste d'exclusion. Les deux promoteurs interviewés ont rappelé que la liste d'exclusion ne s'applique pas réellement à leur secteur parce qu'elle n'exclut pas leurs projets. Une AR d'un organisme de développement régional a souligné que la liste

d'exclusion a été très utilisée pendant le programme fédéral d'infrastructure, mais qu'elle est moins utilisée maintenant que le programme est terminé.

Plusieurs personnes de l'ACEE ont déclaré qu'on leur demande souvent d'interpréter et de fournir des avis indépendants aux AR pour déterminer si certains projets respectent les critères de la liste d'exclusion. Les conseils reçus de l'Agence peuvent aider à clarifier le libellé de la liste d'exclusion, libellé qui n'est pas toujours clair. Mais par-dessus tout, c'est un moyen fourni aux AR pour se protéger au cas où une décision d'exclure un projet d'une ÉE était mise en doute plus tard.

Une personne de l'ACEE a indiqué que les AR avaient besoin d'aide pour appliquer la liste d'exclusion tout en respectant le cadre des rôles et des responsabilités de chaque ministère. Il a suggéré que l'Agence devrait encourager les AR a établir des listes d'exclusion ministérielles, fondées sur le *Règlement sur la liste d'exclusion* et conformes à ce dernier.

## 3.5 AUTRES SUJETS

Plusieurs autres sujets ont été soulevés pendant les interviews, sans que ces sujets soient nécessairement directement rattachés aux quatre règlements d'origine :

- **Modification d'un projet pendant une ÉE :** Une AR a indiqué que les promoteurs modifient souvent leur projet pendant qu'une ÉE est en cours, notamment si l'ÉE prend du temps à se terminer. Il a mentionné un projet de mine que le promoteur avait modifié à cinq reprises pendant une ÉE. Cela est peut-être inévitable parce que les promoteurs privés ne peuvent pas toujours prédire ce qu'ils feront. Les conditions économiques touchant le projet peuvent changer et de nouvelles informations peuvent devenir disponibles au cours d'une ÉE, mais la modification d'un projet pendant une ÉE peut présenter des problèmes pour les AR.

- **Consultations publiques lors des examens préalables :** Deux représentants d'ONG interviewés ont indiqué que la *Loi* devrait être modifiée pour exiger qu'un avis public soit publié et qu'on demande l'avis des intéressés lorsqu'il s'agit d'un examen préalable de grande ampleur. L'un des buts de la *Loi* est de s'assurer que le public participe aux ÉE, mais plus de 99 % des ÉE sont des examens préalables et il n'est pas nécessaire que le public y participe. C'est là une grande faiblesse de la *Loi* et il faudrait apporter les correctifs nécessaires. Il faut noter que le paragraphe 18(3) permet aux AR de tenir compte des observations du public pendant un examen préalable.

- **L'ACEE et le Yukon :** Une AR a déclaré que la question des terres des commissaires au Yukon présente un problème. Il s'agit de terres administrées par le gouvernement territorial du Yukon. Il n'y a pas actuellement de processus d'ÉE territorial, si bien que les projets tenus sur ces terres ne sont pas assujettis aux exigences des ÉE. Il a ajouté qu'il y aura beaucoup de confusion lorsque le processus d'approbation des aménagements entrera en vigueur (le processus d'ÉE prévu pour le Yukon) parce que le nouveau processus est très différent de celui contenu dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.*

- **Délivrance de nouveaux permis :** Une AR a souligné que l'évaluation des projets existants, comme l'émission de nouveaux permis pour une mine dans le Nord, peut présenter des problèmes. Si l'AR conclut que ce type de projet aura des effets environnementaux négatifs importants et qu'elle refuse d'émettre le permis, le promoteur peut alors l'abandonner et laisser des problèmes environnementaux

importants. Le gouvernement fédéral pourrait alors être tenu responsable de la correction des problèmes environnementaux.

## 4. ANALYSE ET CONCLUSIONS

### 4.1 LE BUT DES RÈGLEMENTS

De l'avis général, les règlements respectent leurs objectifs d'origine et visent les bons types de projets (à l'exception de la liste d'exclusion). Un grand nombre des AR interviewées se sont efforcées d'appliquer la *Loi* et ses règlements et elles sont raisonnablement satisfaites de l'état actuel des choses. Au cours des cinq dernières années, elles ont établi un régime d'ÉE qui fonctionne raisonnablement bien du point de vue administratif. Bien entendu, ces personnes ne voient pas la nécessité de changer radicalement les règlements, même si presque toutes s'entendent pour dire que la situation pourrait être améliorée.

Cependant, il y a deux réserves à cette conclusion générale. Premièrement, une très importante minorité des AR, du personnel de l'ACEE et des ONG s'entendent pour dire qu'on devrait se concentrer encore plus sur la gestion environnementale à l'intérieur du processus fédéral d'ÉE et que pour cela, il faudra peut-être modifier les quatre règlements d'origine. La *Loi* et les règlements ont été très efficaces en ce qui a trait à l'établissement d'un processus administratif d'ÉE, mais on devrait peut-être maintenant concentrer notre attention sur l'utilisation de l'ÉE pour gérer l'environnement.

La deuxième réserve signifie qu'il serait sans doute inutile et peu rentable de faire l'examen de petits projets de routine qui tombent tout naturellement sous l'effet des *lois* et des règlements. Une partie importante des examens préalables ne sont sans doute pas nécessaires puisqu'ils n'ont pas un apport important pour la protection environnementale. Cela tient au fait qu'il est souvent clair (même avant une ÉE) qu'un grand nombre des petits projets de routine n'auront pas d'effets environnementaux ou parce que des mesures d'atténuation efficaces sont déjà établies et qu'elles sont couramment utilisées. Dans ce cas, les ÉE n'ajoutent pas de valeur à la protection environnementale. Par ailleurs, elles utilisent peu efficacement les maigres ressources mises à la disposition des AR.

Autrement dit, on s'inquiète du fait qu'on a trop insisté sur la **méthodologie** des ÉE au détriment du **contenu** des ÉE. Certains répondants ont indiqué que cela a transformé un grand nombre d'examens préalables en paperasserie administrative uniquement. Même si on constate qu'il était important d'accorder une attention assez grande à la méthodologie au cours des cinq premières années, le moment est sans doute venu de se concentrer sur l'ÉE comme outil de gestion environnementale.

Depuis que la *Loi* et les règlements sont entrés en vigueur il y a cinq ans, on a constaté un intérêt croissant face aux outils de gestion environnementale, non seulement dans l'administration fédérale, mais également dans le secteur privé. Au gouvernement fédéral, deux grands outils de gestion environnementale ont été élaborés au cours des cinq dernières années : les systèmes de gestion environnementale (GSE) et les stratégies de développement durable (SDD) Même si les SGE et les SDD de certains ministères fédéraux font des ÉE, presque rien n'a été fait pour rattacher les SGE, les SDD et les ÉE au niveau des stratégies ou des politiques. Il n'y a pas de cadre généralement accepté pour déterminer les activités fédérales qui peuvent être les mieux administrées par les ÉE, les SGE et les SDD respectivement. L'élaboration d'un tel cadre dépasse la portée de la présente vérification, mais il est important de clarifier le rôle des ÉE comme outil de gestion environnementale.

Le secteur privé rencontre une situation similaire alors qu'on constate une augmentation rapide des outils de gestion environnementale, y compris des initiatives volontaires comme la norme ISO 14000, la planification de la prévention de la pollution, les ententes volontaires, les programmes environnementaux sectoriels (comme le programme de soins responsables de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques), les programmes de défi (comme ARET) et les nouvelles initiatives au niveau des dispositions législatives et réglementaires désignées. À nouveau, il importe maintenant de clarifier le rôle des ÉE à l'intérieur de la nouvelle panoplie d'outil et de méthodes de protection et de gestion de l'environnement.

S'il est important de clarifier le rôle des ÉE à l'intérieur de la nouvelle trousse de méthodes de protection et de gestion de l'environnement, il importe également d'examiner comment le processus fédéral d'ÉE en général et les règlements en particulier peuvent être renforcés pour améliorer leur utilité comme outils de gestion environnementale. Cela peut être fait de plusieurs manières :

- **Inclure un plus grand nombre de critères environnementaux dans les règlements:** L'une des suggestions est d'inclure davantage de critères environnementaux dans les règlements, de sorte qu'un projet devra respecter les exigences énoncées sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, sur la liste d'inclusion, sur la liste d'études approfondies ou sur la liste d'exclusion, en plus de respecter des critères environnementaux. Un seul des règlements (la liste d'exclusion) contient actuellement des critères environnementaux et ces critères sont limités à la proximité des plans d'eau et au déversement de substances polluantes dans un plan d'eau. (Voir les rubriques 3.1.2, 3.2.2, 3.3.2 et 3.4.2)

  En analysant cette option, certaines des personnes interviewées ont indiqué que l'ajout d'autres critères environnementaux dans les règlements équivaudrait à faire une évaluation préalable d'un projet et que, par conséquent, cet ajout n'était pas approprié. Même si cette position peut comporter certains points intéressants, cet ajout aiderait à réduire le nombre d'examens préalables des petits projets de routine et à concentrer les ressources des AR sur les projets qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement. Par ailleurs, on peut souvent déterminer clairement si un projet aura ou non des effets importants sur l'environnement avant la tenue de l'ÉE, même si on ne peut pas toujours déterminer clairement quelles seront les répercussions ni comment elles devraient être gérées.

- **Simplification du processus d'examen préalable par catégorie :** Une autre approche serait de simplifier les examens préalables par catégorie en vertu de la *Loi*. Cela permettrait également de réduire considérablement le nombre d'examens préalables des petits projets de routine. À l'heure actuelle, l'examen préalable par catégorie est trop coûteux et il ne donne pas suffisamment d'incitatifs aux AR. En particulier, les exigences au niveau de la gazette et les exigences en matière de modification d'un rapport sur les examens préalables pour chaque projet (paragraphes 19(2) et 19(5) de la *Loi*) signifient que les avantages sont peu nombreux pour les AR. En supprimant ou en modifiant ces exigences, les AR seraient plus portées à préparer un plus grand nombre de rapports d'examen préalable par catégorie, ce qui réduirait le nombre d'examens préalables des petits projets de routine en plus de permettre aux AR de se concentrer davantage sur les projets qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement. Cet avis était partagé par un représentant provincial qui appuyait le processus d'examen préalable par catégorie de l'Ontario comme modèle à suivre.

Les examens préalables par catégorie pourraient devenir un moyen de s'assurer que les meilleures pratiques de gestion environnementale ont été adoptées pour différentes catégories de petits projets de routine. Autrement dit, ils pourraient devenir un code de pratiques environnementales. Si les exigences en matière de préparation des rapports d'examen préalable par catégorie étaient réduites, on pourrait sans doute introduire certains types de mécanismes de vérification, de sorte que les AR pourraient être sûres que les mesures appropriées de gestion environnementale ont été mises en œuvre. On reconnaît que l'élaboration de mécanismes de vérification ferait découvrir au processus fédéral d'ÉE de nouveaux horizons; cependant, cette méthode respecte le besoin perçu de renforcer les aspects de la gestion environnementale du processus fédéral d'ÉE.

- **Inclure un plus grand nombre de seuils pour les projets dans les règlements** : Une ou deux personnes ont suggéré que le nombre de petits examens préalables de routine pourrait être réduit si on avait des seuils pour les projets dans la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et dans la liste d'inclusion (voir également la rubrique 3.1.3). À l'heure actuelle, il y a des seuils de projet pour les points apparaissant sur la liste d'inclusion et qui ne sont pas rattachés aux éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, à la liste d'étude approfondie et à la liste d'exclusion; mais il n'y a pas de seuils pour les points apparaissant sur la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées ou les points apparaissant sur la liste d'inclusion avec les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Le fait d'inclure des seuils pour la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et pour les articles apparaissant sur la liste d'inclusion avec les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées permettrait de réduire le nombre de petits examens préalables de routine; mais il pourrait être difficile d'élaborer des seuils de projet pour la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées; on parle déjà beaucoup de la nature arbitraire des seuils (voir la rubrique 3.3.2 pour avoir des exemples). Par ailleurs, il serait difficile d'obtenir un consensus des AR concernant tout nouveau seuil et le fait d'inclure des seuils dans la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et la liste d'inclusion ferait en sorte que la liste d'exclusion deviendrait désuète. Pour ces raisons, cette option n'est pas recommandée.

Même si elle n'est pas en faveur d'ajouter des critères environnementaux dans les règlements, l'une des AR clés a fait les suggestions ci-dessous dans le but de simplifier les règlements, de réduire le nombre de petits examens préalables de routine et de concentrer les ÉE sur des projets qui risquent d'avoir une incidence environnementale :

- Élaborer un processus d'examen préalable par catégorie plus facile et contenant les meilleures pratiques en matière de gestion environnementale pour des petits projets de différentes catégories;
- Retirer la distinction entre l'examen préalable et l'étude approfondie;
- Élaborer une liste de projets comportant des seuils où il faut faire une ÉE; cette liste remplacerait la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées, la liste d'inclusion et la liste d'études approfondies;
- Abroger les quatre règlements d'origine.

Cette méthode ressemblerait à l'approche utilisée dans la plupart des lois provinciales d'ÉE; cependant, cette méthode pourrait être critiquée parce qu'elle ne tient pas compte de

l'environnement récepteur d'un projet et il serait difficile d'établir des seuils acceptés pour les projets.

## 4.2 CONTENU ET LIBELLÉ DES RÈGLEMENTS

On s'accorde pour dire que les règlements et la *Loi* elle-même sont trop complexes et qu'ils sont difficiles à utiliser. C'est pourquoi le processus d'ÉE fédéral semble si difficile à suivre, qu'il semble très paperassier et fort peu transparent. Cela présente de graves problèmes pour les personnes qui ne connaissent pas le processus d'ÉE fédéral, spécialement pour certains promoteurs (comme les promoteurs de petits projets), les ONG, les provinces et le nouveau personnel des AR dans les bureaux régionaux et de district (voir la rubrique 4.3).

Plusieurs personnes interviewées ont comparé la complexité de la *Loi* fédérale et de ses règlements par rapport à l'approche plus simple utilisée dans la plupart des lois et des règlements provinciaux d'ÉE; ces documents sont basés sur une inclusion ou sur une liste d'exclusion qui énonce les types de projets (en plus de contenir parfois des activités concrètes) assujettis à une ÉE.

Au nombre des moyens qui peuvent être utilisés pour simplifier le processus de rédaction de tous ces documents, sans devoir les réécrire en entier, il faut signaler ce qui suit :

- Préparer une version annotée des règlements ou un guide d'utilisation. Cette méthode a été utilisée avec succès pour la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées et elle pourrait être utilisée pour les autres règlements;

- Assurer la cohérence entre les règlements, spécialement la liste d'inclusion et la liste d'exclusion (voir la rubrique 3.4.3);

- Clarifier certaines expressions et le libellé des règlements.

Comme deuxième grand facteur, il faut se rappeler que le processus utilisé habituellement pour analyser et mettre les règlements à jour devrait être établi par l'Agence dès que possible. Presque toutes les personnes interviewées ont indiqué que l'efficacité des règlements devrait faire l'objet d'une vérification régulière plutôt que d'attendre l'anniversaire de l'examen quinquennal. Par ailleurs, la plupart des répondants ont soutenu que les modifications proposées pour les règlements auraient dû être apportées il y a longtemps et qu'il faut établir un processus régulier de modification des règlements pour s'assurer qu'on envisage les bons types de projets et que la réglementation est à jour. On s'entendait également pour dire qu'il faut s'assurer que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées est tenue à jour et qu'on y apporte les changements qui déclencheront les dispositions législatives et réglementaires; les répondants ne se sont toutefois pas entendus sur l'identité des personnes responsables de ce processus. Les AR ont laissé entendre que l'Agence devrait être responsable, tandis que le personnel de l'ACEE croit que les AR devraient s'assurer que les modifications consécutives apportées à la *Loi* entrent en vigueur lorsque les dispositions législatives ou réglementaires de déclenchement sont modifiées. (Voir également la rubrique 3.1.4). Dans d'autres situations, il incombe habituellement au ministère de modifier la loi et les règlements pour s'assurer que les modifications consécutives sont faites. Il serait donc plus logique que les AR assument désormais cette responsabilité plutôt que l'Agence.

## 4.3 L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS

Pendant la vérification, on a découvert que les règlements sont moins largement utilisés que ce qu'on avait prévu à l'origine lorsque la *Loi* est entrée en vigueur en 1995. Cette découverte est confirmée par les informations provenant de l'IFÉE; ces informations démontrent que le nombre d'ÉE signalées a diminué d'année en année depuis 1995-1996. Plusieurs motifs expliquent cette réduction :

- **La déréglementation fédérale :** La déréglementation fédérale a réduit le nombre d'éléments déclencheurs actifs de la liste des dispositions législatives et réglementaires (voir la rubrique 3.1.4);

- **La réduction du financement fédéral :** Le montant du financement fédéral a considérablement diminué au cours des dernières années. Plusieurs motifs expliquent cette réduction, y compris la fin du programme fédéral d'infrastructure et du Plan vert et les répercussions de l'examen des programmes;

- **Les changements apportés aux mécanismes de financement fédéral :** En même temps que le financement fédéral diminuait, les types de mécanismes de financement fédéral changeaient. Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a financé un moins grand nombre de projets individuels et un plus grand nombre de programmes. Les programmes ne sont pas assujettis à la *Loi*. De même, le gouvernement fédéral conclut actuellement des ententes avec des tierces parties où un organisme partenaire est responsable de la prestation d'un programme.

Toutes les AR interviewées ont indiqué qu'elles avaient implanté des procédures administratives pour appliquer les règlements. Dans la plupart des cas, les petits projets ou les projets de routine font l'objet d'un examen préalable par les agents régionaux d'ÉE. Les projets plus complexes et les études approfondies sont traitées soit par le personnel d'ÉE des bureaux régionaux, soit dans la RCN.

Environ un tiers des AR interviewées ont indiqué qu'il y avait probablement un certain manque de cohérence sur la façon d'appliquer les règlements à travers le pays. Cela a été attribué au manque de familiarité avec les règlements, spécialement la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Le problème est encore plus grave dans les bureaux régionaux et de district des AR.

On a remarqué que la plupart des AR ont fourni une formation sur la *Loi* au moment de son entrée en vigueur en 1995 et au cours d'une courte période qui a suivi. Mais depuis, la plupart des AR ont fourni très peu, voire aucune formation à leurs employés, même s'il y a eu une forte rotation des effectifs depuis le milieu des années 1990. C'est pourquoi certaines personnes responsables des projets nécessitant un examen préalable peuvent ne pas être suffisamment connaître la *Loi*, les règlements ou les procédures administratives établies. Les AR qui ont formulé ces commentaires ont reconnu qu'il y a certes lieu de revitaliser les programmes de formation sur les ÉE de sorte que les effectifs se familiarisent avec les dispositions législatives et réglementaires. Cela sera particulièrement important lorsque les modifications proposées aux règlements entreront en vigueur.

Plusieurs personnes de l'ACEE ont soutenu qu'une autre façon de s'assurer que les effectifs d'ÉE des régions et des districts se familiarisent avec les exigences et les procédés au niveau des ÉE serait d'améliorer les communications entre le personnel des AR et les effectifs de la RCN et des bureaux régionaux et de district. L'experte-conseil est d'accord avec cette suggestion parce qu'après avoir interrogé plusieurs employés des bureaux régionaux des AR, il est devenu clair que les effectifs ne connaissent pas

toujours ce qui se passe dans la RCN. Par exemple, certaines personnes n'étaient pas au courant des modifications proposées, en dépit du fait que le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale a abordé cette question à plusieurs reprises.

Au niveau régional, le personnel de l'ACEE a indiqué que les comités d'ÉE interministériels régionaux fonctionnent habituellement bien et qu'ils sont un mécanisme important de partage des informations à propos des projets et des références.

## 5. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :
Il est recommandé que l'Agence examinent des moyens de rendre les ÉE plus efficaces comme outil de gestion environnementale et trouve des moyens de réduire le nombre d'examens préalables pour les petits projets et les projets de routine au cours de l'examen quinquennal. Les options qu'on peut envisager comprennent l'utilisation des critères environnementaux pour compléter les critères actuels quant au type et à la taille des projets, en plus de simplifier le processus d'examen préalable par catégorie.

RECOMMANDATION 2 :
Il est recommandé que l'Agence œuvre avec des grands ministères clés et les organismes du gouvernement fédéral pour clarifier le rôle des ÉE au niveau de la stratégie et des politiques dans la panoplie d'outils utilisés pour assurer la protection et la gestion de l'environnement. En particulier, la relation entre les ÉE et les autres approches utilisées par le gouvernement fédéral au niveau de la gestion environnementale, comme les SDD, les SGE, devraient être considérées ainsi que la relation entre les ÉE et les approches du secteur privé, notamment la norme ISO 14000, les initiatives volontaires et les initiatives en matière de dispositions législatives et réglementaires.

RECOMMANDATION 3 :
Il est recommandé que l'Agence établisse un processus régulier de révision de l'efficacité de ses règlements pour y apporter les modifications appropriées. Cela devrait également s'appliquer à la cohérence entre les différents règlements. Conformément aux pratiques courantes, il est également recommandé que les AR assument la responsabilité d'assurer que les modifications consécutives soient apportées à la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées lorsqu'on apporte des changements aux dispositions législatives et réglementaires sur les éléments déclencheurs. Cela devrait être fait en collaboration avec l'Agence.

RECOMMANDATION 4 :
Il est recommandé que l'Agence pense à rédiger un guide d'utilisation des règlements, qu'elle prépare des règlements annotés (comme la liste annotée des dispositions législatives et réglementaires désignées) et d'autres moyens pour simplifier les règlements et les expliquer aux utilisateurs.

RECOMMANDATION 5 :
Il est recommandé que l'Agence clarifie l'intention de la liste d'inclusion. Si cette liste doit inclure toutes les activités concrètes fédérales susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, alors l'Agence et les autorités responsables pertinentes devraient établir les justificatifs environnementaux pour s'assurer que la liste comprenne toutes les activités appropriées comprises dans la liste.

RECOMMANDATION 6 :

**Il est recommandé que les AR songent à revitaliser les programmes de formation sur la *Loi* et les règlements, spécialement pour les nouveaux effectifs des bureaux régionaux et de district lorsque les modifications proposées entreront en vigueur.**

## ANNEXE A : GUIDE D'INTERVIEW

Les questions ci-dessous seront utilisées comme guide pour la tenue des interviews uniquement. Des questions plus spécifiques ou détaillées seront posées et certaines seront omises, selon le cas.

RÈGLEMENT SUR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES

- Quels sont les éléments déclencheurs les plus et les moins actifs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées dans votre ministère ou organisme ?

- Est-ce que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées vise les bonnes lois et les bons règlements ? Du point de vue de l'environnement ? Du point de vue du public ?

- Désirez-vous formuler des commentaires sur la nécessité de faire la mise à jour de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées ou de la réviser ?

- Comment les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées sont-ils considérés dans votre ministère ou organisme ? Y a-t-il des politiques ou des procédures pertinentes (par exemple, est-ce que la formule utilisée par votre ministère à propos de l'examen préalable contient un point sur les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées)?

- À qui incombe-t-il de considérer les éléments déclencheurs de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées dans votre ministère ou agence ?

- Croyez-vous que la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées fonctionne bien ou non ? Pourquoi ? Désirez-vous formuler des commentaires à propos du moment où la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées sera mise en œuvre pendant le cycle de planification des projets ?

RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'INCLUSION

- Quels sont les éléments déclencheurs les plus et les moins actifs de la liste d'inclusion dans votre ministère ou agence ?

- Est-ce que la liste d'inclusion vise les types d'activités concrètes convenables et les seuils sont-ils appropriés ? Du point de vue de l'environnement ? Du point de vue du public?

- Désirez-vous formuler des commentaires sur la nécessité de faire la mise à jour de la liste d'inclusion ou de la réviser ?

- Comment les éléments déclencheurs de la liste d'inclusion sont-ils considérés dans votre ministère ou organisme ? Y a-t-il des politiques ou des procédures pertinentes (par exemple, est-ce que la formule utilisée par votre ministère à propos de l'examen préalable contient un point sur les éléments déclencheurs de la liste d'inclusion)?

- À qui incombe-t-il de considérer les éléments déclencheurs de la liste d'inclusion dans votre ministère ou organisme ?

- Croyez-vous que la liste d'inclusion fonctionne bien ou non ? Pourquoi ? Dans quelle mesure ne fait-elle que donner un plus grand degré de certitude qu'une proposition représente bien un projet en vertu de la *Loi ?*

RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'ÉTUDE APPROFONDIE

- Quels sont les éléments déclencheurs les plus et les moins actifs de la liste d'étude approfondie dans votre ministère ou organisme ?

- Est-ce que la liste d'étude approfondie vise les bons types de projets et les seuils sont-ils appropriés ? Du point de vue de l'environnement ? Du point de vue du public?

- Désirez-vous formuler des commentaires sur la nécessité de faire la mise à jour de la liste d'étude approfondie ou de la réviser ?

- Comment les éléments déclencheurs de la liste d'étude approfondie sont-ils considérés dans votre ministère ou organisme ? Y a-t-il des politiques ou des procédures pertinentes ?

- À qui incombe-t-il de considérer si un projet respecte les critères de la liste d'étude approfondie dans votre ministère ou agence ?

- Croyez-vous que la liste d'études approfondies fonctionne bien ou non ? Pourquoi ? Désirez-vous formuler des commentaires à propos du rôle des AR dans l'Agence canadienne d'évaluation environnementale dans les études approfondies ?

RÈGLEMENT SUR LA LISTE D'EXCLUSION

- Quels sont les éléments déclencheurs les plus et les moins actifs de la liste d'exclusion dans votre ministère ou organisme ?

- Est-ce que la liste d'exclusion exempte les bons types de projets d'une ÉE et les seuils sont-ils appropriés ? Du point de vue de l'environnement ? Du point de vue du public?

- Comment les exemptions de la liste d'exclusion sont-elles considérées dans votre ministère ou organisme ? Y a-t-il des politiques ou des procédures pertinentes (par exemple, la formule d'examen préalable de votre ministère contient-elle un endroit où entrer les exemptions à la liste d'exclusion ?

- À qui incombe-t-il de considérer les exemptions à la liste d'exclusion dans votre ministère ou organisme ?

- Croyez-vous que la liste d'exclusion fonctionne bien ou non ? Pourquoi ? A-t-on besoin d'une liste d'exclusion ?

## ANNEXE B : VUE D'ENSEMBLE DES PARTICIPANTS

| Secteur | Qui ? | Nombre de participants |
|---|---|---|
| AR | Agriculture et Agroalimentaire[1]<br>Agence de promotion économique du Canada atlantique<br>Développement économique Canada—Québec<br>Patrimoine canadien<br>Environnement Canada<br>Pêches et Océans Canada<br>Affaires indiennes et du Nord canadien<br>Défense nationale<br>Agence nationale de transport<br>Transports Canada<br>Diversification de l'économie de l'Ouest canadien | 29 |
| ACEE | Siège social et bureaux régionaux | 5 |
| Administrateurs provinciaux d'ÉE | Terre-Neuve<br>Ontario | 2 |
| Associations de promoteurs | Association canadienne des pâtes et papier<br>Association minière Canada | 2 |
| ONG | West Coast Environmental Law Association<br>Avocats environnementaux | 4 |
| Autres | Anciens effectifs de l'ACEE | 1 |
| **TOTAL** | | **43** |

[1] Y compris l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP)